

KAJIAN EKONOMI POLITIK KEBIJAKAN HARGA BBM DI INDONESIA

T E S I S

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S-2**

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



Diajukan Oleh :

**NANING PRIH HATININGRUM
D4E002072**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2004**

**KAJIAN EKONOMI POLITIK KEBIJAKAN HARGA BBM
DI INDONESIA**

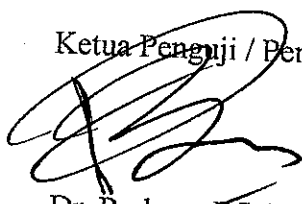
Dipersiapkan dan disusun oleh
NANING PRIH HATININGRUM
D4E002072

telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal : 8 Desember 2004

Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji / Pembimbing I



Dr. Purbayu BS, MS

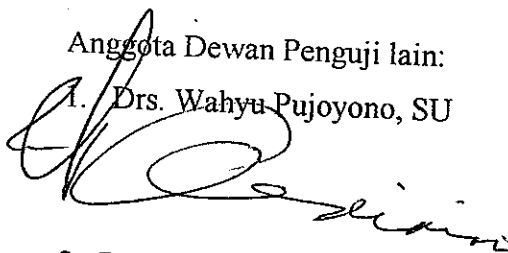
Sekretaris Penguji / Pembimbing II



Drs. Fathurrachman, MSi

Anggota Dewan Penguji lain:

1. Drs. Wahyu Pujoyono, SU



2. Dra. Dyah Hariani, MM



Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Sain

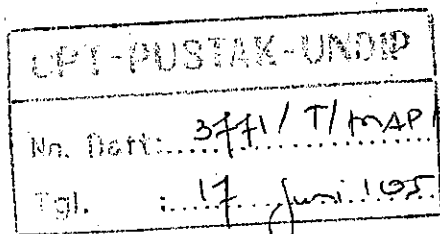
Tanggal : 20 Desember 2004

Ketua Program Studi MAP

Universitas Diponegoro Semarang



Prof. Drs. Y Warella, MPA, PhD



PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 8 Desember 2004



Naning Prih Hatininingrum

ABSTRAK

Esensi dari keberadaan sebuah negara adalah kebijakan publik. Artinya kebijakan publik merupakan bentuk konkret dari satu relasi hubungan kekuasaan yang menempatkan negara (penguasa, *red*) disatu sisi dan rakyat disisi lain. Oleh karenanya wacana yang mendalam mengenai sebuah kebijakan publik selalu menjadi diskursus yang menarik untuk dikaji.

Salah satu inti tuntutan dari reformasi di Indonesia adalah mengembalikan kebijakan publik pada fungsi normative nya, yaitu sebagai penyejahtera dan pemenuh kebutuhan rakyat. Hal itulah yang pada akhirnya menjadi alasan baik bagi negara maupun rakyat untuk melakukan berbagai perubahan yang berkaitan dengan kebijakan publik, baik menyangkut proses maupun produk kebijakan. Disinilah wacana perubahan kebijakan mendapatkan tempat tersendiri dalam perkembangan studi kebijakan publik di Indonesia.

Penelitian ini mengambil tema "Kajian Ekonomi Politik Harga BBM (Bahan Bakar Minyak) Di Indonesia" dengan menggunakan model Logical Framework dalam analisis datanya kebijakan harga BBM dipilih dalam penelitian ini sebab ia mempunyai karakteristik yang khas untuk dilihat dalam bingkai perspektif pendekatan ekonomi politik, selain tentunya karena kebijakan harga BBM juga sangat mewakili pembahasan mengenai wacana perubahan kebijakan publik yang terjadi di Indonesia. kurun waktu yang diambil sebagai data dalam penelitian ini adalah tahun 1971-2003. Selama kurun waktu tersebut, Indonesia mengalami empat kepemimpinan, yaitu Soeharto, Habibie, Abdurrahman Wahid Dan Megawati Soekarnoputri.

Temuan data menunjukkan bahwa selama kurun waktu tersebut telah terjadi perubahan yang sangat besar dalam kebijakan harga BBM khususnya menyangkut kebijakan subsidi harga. Pada era pemerintahan Soeharto, kelayakan politik lebih sering dijadikan pertimbangan daripada hitung-hitungan ekonomi. Berarti, perspektif pendekatan politik ekonomi lebih dominan digunakan pada era pemerintahan Soeharto. Begitu juga yang terjadi pada era pemerintah Habibie. Wacana perubahan kebijakan terjadi pada era pemerintahan Abdurrahman Wahid, di mana baik realitas ekonomi dan kelayakan politik sama-sama dijadikan sebagai pertimbangan dalam proses penetapan harga BB<. Begitu juga yang terjadi pada era pemerintahan Megawati Soekarnoputri.

ABSTRACT

The essence of a nation existence is public policy. It means that the public policy is a solid form of relation between power with state in one side and citizen on the other side. That is why, an extent discourse regarding with public policy always be interested to be discussed.

One of primary pressure of reformation in Indonesia is to revert the public policy on its normative function, that is as a prosperous tool and to supply the public requisition. It would be the final reason of the nation and the citizen to do some changes concerning with public policy, for both of its process and product. This is where the discourse of public changing took its place on the development of public policy study in Indonesia.

This research determined a topic "Politic and Economic Study of The Fuel Oil Price Policy in Indonesia" using logical framework model to analyze the data. Fuel oil price policy was appointed since it has specific characteristic to be evaluated in the form of politic and economic approach perspective, instead of because fuel oil policy also represent discussion about public policy changing in Indonesia. The data duration of this research is 1971 until 2003. On this period, Indonesia experienced with four different executives that are Soeharto, Habibie, Abdurrahman Wahid and Megawati Soekarnoputri.

Data reveal that in the length of that time, occurred substantial changing in fuel oil price policy, regarding with the price subsidy policy especially. On the Soeharto regime, political feasibility often is considered for economic calculation. It means that economic and politic approaches are dominant to be used. It also happens on the Habibie regime. The changing discourse occurs on Abdurrahman Wahid regime, which both of economic and politic realities was used as consideration in the process of fuel oil price decision. It also can be found at Megawati Soekarnoputri Regime.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAKSI	iii
ABSTRACT	iv
HALAMAN PERNYATAAN	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR BAGAN	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR TABEL	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	16
D. Kegunaan Penelitian	17 -
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Landasan Teori / Pengkajian Teoritis	18
1. Kebijakan Publik : Kajian dan Pemahaman	18
2. Pendekatan Ekonomi Politik : Sebuah Ragangan Dalam Kebijakan Publik	31

BAB III	METODE PENELITIAN	
	A. Perspektif Pendekatan Penelitian	42
	B. Fokus Penelitian	43
	C. Pemilihan Informan	45
	D. Instrumen Penelitian	47
	E. Teknik Pengumpulan Data	48
	F. Analisis Data	50
	G. Sistematika Penulisan	53
BAB IV	TINJAUAN HISTORIS KEBIJAKAN MIGAS INDONESIA	
	A. Industri Minyak Bumi Indonesia : Fase Awal Perkembangan	55
	B. Masa Orde Baru : Minyak Bumi dan Industrialisasi	70
	B.1. Bisnis KKN di PERTAMINA	85
	C. Masa Orde Reformasi : Krisis Ekonomi dan Permintaan Reformasi	104
BAB V	TEMUAN DAN ANALISIS DATA : KONTEKS EKPOL KEBIJAKAN HARGA BBM	
	1. Kebijakan Harga BBM Dari Masa Ke Masa	113
	1.1. Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Soeharto	114
	1.2. Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Habibie	126

1.3. Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan	
Abdurrahman Wahid	135
1.4. Kebijakan Harga BBM Pada Pemecintahan Megawati	151
1.4.1. Pergantian UU PERTAMINA dengan UU MIGAS	162
2. Konteks Ekonomi Politik Kebijakan Harga BBM	
Dari Masa Ke Masa	166
3. Implikasi Teoritis Hasil Penelitian	187
BAB VI SIMPULAN DAN SARAN	196
DAFTAR PUSTAKA	200
LAMPIRAN	

DAFTAR BAGAN

Nomor	Halaman
1. Ringkasan Relevansi Keppres Harga BBM 2000 – 2002	9
2. Keppres Harga BBM Era Pemerintahan Abdurrahman Wahid	150
3. Kebijakan Penentuan Harga Eceran BBM Mengkaitkan Dengan Harga Pasar Internasional	157

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
1. <i>Types Of Study Of Public Policy Making</i>	22
2. Struktur Sistem Kebijakan	23
3. Model Kelompok Dalam Perumusan Kebijakan	24
4. Kebijakan Negara Dilihat Sebagai Variabel Bebas dan Variabel Tergantung	25
5. Kerangka Kerja Analitis	52

DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Harga BBM ASEAN Tahun 2000	7
2. Sistem Ekonomi Politik	31
3. Peta Optimalisasi Agregat	38
4. Perbandingan Ekspor Non Migas dan Migas	66
5. Penerimaan Dalam Negeri Tahun 1971 – 1979	81
6. Data Rekanan PERTAMINA Beraroma Cendana	89
7. Data Rekanan Direktorat Keuangan	92
8. Data Rekanan Direktorat Perkapalan, Perbandaran dan Komunikasi	92
9. Data Rekanan Direktorat Pengolahan	95
10. Data Rekanan Direktorat Eksplorasi, Produksi	97
11. Data Rekanan Direktorat Pembekalan, Pemasangan Dalam Negeri	100
12. Perkembangan Harga BBM Dalam Negeri	121
13. Kebijakan Penting Selama 100 Hari	129
14. Kenaikan Harga BBM Mulai 16 Juni 2001	149
15. Tabel Analisis Konteks Ekonomi Politik Dalam Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Soeharto	167
16. Tabel Analisis Konteks Ekonomi Politik Dalam Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Habibie	173
17. Tabel Analisis Konteks Ekonomi Politik Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Abdurrahman Wahid	176
18. Tabel Analisis Konteks Ekonomi Politik Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Megawati	182
19. Tabel Analisis Konteks Ekonomi Politik Penetapan Harga BBM	186

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masalah penting yang harus dicermati dalam proses transformasi sosial dewasa ini adalah krisis kebijakan publik yang sering menimbulkan konflik antara pihak pembuat kebijakan dengan masyarakat. Kebijakan publik yang seharusnya menjadi instrumen sosial dalam mengatur sumber daya ekonomi dan politik demi kesejahteraan masyarakat, sering disalahartikan dan disalahgunakan. Krisis ini selain menyangkut lahirnya kebijakan yang kurang populis juga menyangkut masalah inkonsistensi suatu kebijakan. Semua ini semakin diperparah dengan kurang berjalannya proses sosialisasi kebijakan yang dianggap tidak populis menjadi satu pilihan tepat yang diambil oleh pemerintah dalam suatu kondisi tertentu.

Akibat krisis ekonomi dan moneter sejak pertengahan 1997 hingga saat ini, terjadi kontraksi ekonomi yang besar, yang menyebabkan pendapatan per kapita Indonesia sekitar US\$1.000 pada tahun 1996 turun menjadi sekitar US\$675 pada 1999 (Abdulkadir, 1999:299). Krisis ini diikuti dengan resesi ekonomi yang berat, peningkatan jumlah penduduk yang menganggur, naiknya harga-harga komoditas dan lumpuhnya sebagian kegiatan industri dan perdagangan. Krisis ini juga telah membawa perubahan drastis politik negara dan dimulainya reformasi diberbagai

bidang. Salah satu diantaranya adalah reformasi terhadap pengelolaan sektor energi yang memang masih dikuasai dan dimonopoli oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Tujuan reformasi di bidang energi, khususnya sektor minyak dan gas (migas) ialah menciptakan sistem yang efisien, kompetitif, transparan dan bersih yang dilakukan dengan minimasi pengaturan-pengaturan oleh negara dengan cara memberi kesempatan kepada dunia usaha swasta untuk terlibat di dalamnya.

Salah satu topik berkenaan dengan reformasi pengelolaan migas yang menjadi perbincangan, perhatian dan keprihatinan banyak orang adalah kebijakan pemerintah tentang kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Bagaimanapun, sampai saat ini, bahan bakar minyak masih menjadi isu yang sangat sensitif bukan saja karena memiliki dampak luas di bidang ekonomi tetapi juga menjadi beban yang besar bagi pemerintah atau anggaran negara, karena harus memberikan subsidi agar harga BBM menjadi lebih terjangkau.

Selain itu, kompleksitas BBM juga ditunjukkan oleh sifat dari BBM yang tidak dapat diperbaharui dan sekaligus sebagai patokan (*benchmark*) penggunaan jenis energi lainnya. Artinya, dimanapun di dunia ini, harga BBM sangat mempengaruhi tingkat penggunaan jenis energi lainnya di samping mempengaruhi tingkat kegiatan ekonomi masyarakat.

Kenaikan harga BBM adalah sebuah realitas yang harus diterima semua pihak. Beban keuangan pemerintah (APBN) yang demikian beratnya, akhirnya memaksa pemerintah untuk melakukan pemangkasan subsidi BBM, yang selama ini membuat harga BBM lebih murah dibandingkan harga internasional. Gagasan

pencabutan subsidi secara bertahap muncul karena minyak bumi Indonesia bukannya ada tanpa batas, tetapi suatu saat nanti akan habis. Kenyataannya, cadangan minyak per kapita Indonesia di bawah rata-rata dunia. Arsegianto (*KOMPAS*, 23 Mei 2002) memaparkan bahwa dengan jumlah cadangan 9,5 milyar barrel dan penduduk 205 juta, kekayaan minyak kita adalah 45 barrel per kapita, sementara dunia dengan cadangan sebesar 1,070 milyar barrel dan penduduk 5,7 milyar menunjukkan alokasi 190 barrel per kapita.

Realitas ini ikut mendorong perubahan kebijakan yang semula menekankan harga yang terjangkau rakyat banyak dengan pemberian subsidi, kini mengarah pada pencabutan subsidi dan liberalisasi harga BBM.

Menurut analisis-analisis yang ada, dapat disimpulkan bahwa selama ini kita telah terjebak dalam kebijakan populis yang salah kaprah. Harga BBM dibuat semurah mungkin dengan memberikan subsidi. Besarnya subsidi BBM ditentukan oleh keadaan APBN dan bukan atas dasar penilaian tentang kelayakan bagi penerimanya. Ini berarti bahwa harga BBM ditetapkan atas dasar kemampuan fiskal pemerintah dan mengabaikan kelangsungan penyediaannya secara efisien. Karena itu persoalan penyediaan menjadi semakin kacau, dan tidaklah mengherankan bila beban subsidi menjadi semakin membengkak. Ironisnya, kebijakan subsidi itu semakin menjauhi prinsip keadilan. Harga BBM di Indonesia sama sekali tidak masuk akal baik bagi kelangsungan penyediaannya maupun dilihat dari kaca mata pembangunan ekonomi dan lingkungan yang berkelanjutan.

Pada lokakarya energi yang diselenggarakan oleh Institut Pertanian Bogor tanggal 16 September 2000, Dr Kurtubi (Pengamat Perminyakan) menyatakan pentingnya strategi pengadaan BBM dalam negeri, untuk menjaga kontinuitas dan rasionalitas pertumbuhan pemenuhan BBM (*Masterpiece*, Juli 2001:45). Strategi ini dapat dicapai dengan menetapkan kebijakan harga yang menuju pada patokan harga internasional melalui pengurangan subsidi secara bertahap, penggunaan energi non BBM atau energi alternatif lainnya serta program pembangunan kilang dan sarana distribusi lainnya.

Rendahnya harga BBM di dalam negeri telah mendorong tingginya pertumbuhan kebutuhan BBM yang menimbulkan eksese terjadinya penyelundupan, pengoplosan dan pemborosan pemakaian BBM. Murahny harga BBM di dalam negeri ternyata juga dimanfaatkan oleh para pengusaha untuk menekan ongkos produksi mereka. Banyak industri yang sebelumnya memakai gas sebagai bahan bakar mesin beralih ke BBM yang harganya lebih murah. Bahkan ada pula, pengusaha yang terang-terangan memperdagangkan BBM yang dibeli di pasaran dalam negeri dijual ke pasaran luar negeri yang harganya tiga kali lipat harga di pasar Indonesia. Kondisi ini bertolak belakang dengan kenyataan yang ada di mana turunnya cadangan dan produksi minyak, terbatasnya kapasitas kilang yang mengakibatkan meningkatnya impor BBM serta kurang memadainya kapasitas pengangkutan dan penimbunan.

Subsidi BBM harus disediakan pemerintah sejak tahun 1974. Sebelumnya pemerintah masih memperoleh laba bersih dari penjualan migas masing-masing

sebesar Rp. 31 milyar pada tahun 1972 dan Rp. 34,2 milyar pada tahun berikutnya. Setelah tahun tersebut, laba bersih penjualan migas tidak diperoleh lagi, sehingga pada tahun anggaran 1975/1976 pemerintah memberikan subsidi harga BBM sebesar Rp. 1,3 milyar. Setelah itu meningkat menjadi Rp. 35 milyar selama tahun anggaran 1979/1980 dan terus meningkat menjadi Rp. 1,5 triliun pada tahun 1981/1982. Penurunan terjadi pada tahun anggaran 1982/1983 menjadi Rp. 924 milyar (www.info-ri.com).

Angka subsidi BBM semakin meningkat sejak pertengahan tahun 1997 seiring dengan melemahnya nilai tukar rupiah dari sekitar Rp. 2500,00 menjadi di atas Rp. 10.000,00. Subsidi BBM pada tahun anggaran 2000 yang semula dianggarkan sebesar Rp. 42 triliun meningkat menjadi Rp. 51 triliun. Pada tahun anggaran 2001, besarnya subsidi BBM mencapai Rp. 53,8 triliun (www.info-ri.com).

Berdasarkan sejumlah penelitian yang ada, dinyatakan bahwa subsidi BBM yang diberikan selama ini ternyata lebih banyak dinikmati oleh sekelompok masyarakat berpenghasilan menengah ke atas. Padahal, konsepsi dasar ekonomi subsidi adalah bahwa subsidi sebenarnya ditujukan untuk mereka yang benar-benar membutuhkan bantuan, seperti misalnya masyarakat miskin yang tersebar di seluruh tanah air ini. Tidak kurang 50 juta lebih penduduk Indonesia masuk dalam kategori miskin (*Media Indonesia*, 9 Januari 2002). Merekalah yang sebenarnya berhak menerima subsidi dari pemerintah. Namun ternyata subsidi itu salah sasaran atau disfungsi.

Berdasarkan data World Bank per 2001 (*Masterpiece*, Juli 2001:45) 60% subsidi BBM di dalam negeri tidak tepat sasaran, hal yang sama diungkapkan oleh Kurtubi di mana menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Subsidi BBM Departemen Keuangan yang bekerjasama dengan Tim Counterpart Pertamina, mendapatkan bahwa 25% dari premium, 41% dari solar, 35% dari minyak tanah, 90% dari minyak diesel dan 87% dari minyak bakar ternyata tidak tepat sasaran.

Menurut hasil Sensus Sosial Ekonomi (Susenas) yang dilakukan Biro Pusat Statistik (BPS), dapat diketahui berapa konsumsi per kapita minyak tanah untuk masing-masing kelompok masyarakat. Tahun 1999, subsidi minyak tanah yang dinikmati orang kota Rp 3,87 triliun, sedangkan masyarakat pedesaan hanya menikmati Rp 2,63 triliun, untuk kategori kaya-miskin, 20% rakyat terkaya menikmati Rp 2,13 triliun. Sementara 20% rakyat termiskin hanya Rp 0,53 triliun (BPS, 1999). Kenyataannya, subsidi minyak tanah (yang dianggap sebagai BBM untuk masyarakat miskin) lebih banyak dinikmati orang kaya dan orang kota.

Perhitungan lebih lanjut menunjukkan bahwa kelompok miskin (masyarakat berpenghasilan di bawah dua kali garis kemiskinan yang ditetapkan BPS atau di bawah Rp 170.000,00 per kapita per bulan) hanya menikmati 20% dari total subsidi BBM tahun 1999, padahal jumlah mereka 60% dari total penduduk Indonesia (<http://articles.perspektif.net>).

Perbedaan cukup besar antara harga BBM domestik dengan harga BBM internasional (lihat Tabel 01) justru dimanfaatkan oleh oknum yang ingin mengeruk untung besar, dengan cara menjual BBM domestik ke pasar internasional. Perbedaan

harga yang mencolok di antara produk BBM juga memberikan peluang untuk mengoplos minyak tanah dengan solar atau bensin, meski begitu belum ada satu sumber yang secara eksplisit menyebutkan berapa jumlah BBM yang disalahgunakan. Namun dari perhitungan Susenas, diperoleh data bahwa pemakaian minyak tanah rumah tangga hanya 65% dari keseluruhan minyak tanah yang dijual pada 1999.

Tabel : 01

TABEL HARGA BBM ASEAN TAHUN 2000

Negara	Premium	Minyak Tanah	Minyak Solar	Minyak Diesel	Minyak Bakar
Indonesia					
Harga Lama	1000	280	550	500	360
Harga Baru	1150	350	600	550	400
Malaysia	2518	1513	1514	1514	698
Singapura	6468	1051	985	3075	737
Thailand	1879	2093	-	1780	849
Filipina	2792	1518	1805	1804	610
Hongkong	12765	3289	6831	6992	-
Korea Selatan	4402	1803	1573	-	1519
Brunai	1827	2030	806	1663	-

Sumber : BUSINESS NEWS, 15 Desember 2000

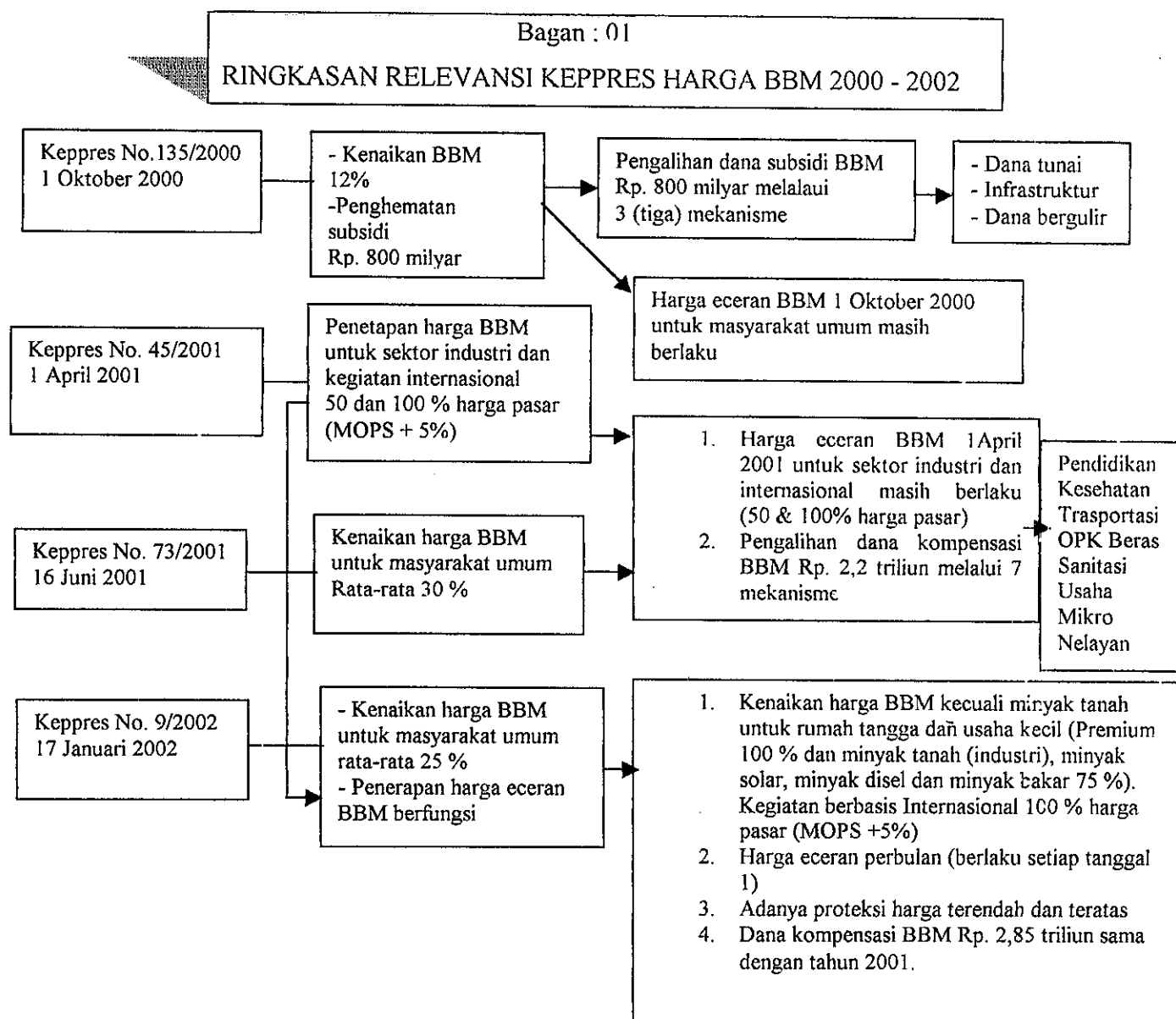
Kenaikan harga BBM pada waktu pemerintahan Orde Baru sebenarnya telah terjadi beberapa kali, namun bedanya, pemerintah masih memberlakukan harga tetap (*fixed cost*) BBM dan masih memberikan subsidi harga. Tercatat pada tahun 1968, 1970, 1972, 1973, 1974, 1975, 1979 BBM mengalami kenaikan sebesar 40%, Tahun 1980 naik sebesar 50% dan 1982 sebesar 60% (Sagir, 1982:51)

Melalui Keputusan Presiden No. 135 Th 2000 sebagai bagian kebijakan Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) tahun 2004, sejak 1 Oktober 2000 pemerintah mulai memberlakukan penghapusan secara bertahap subsidi harga BBM. Rencananya, dana hasil pengurangan subsidi tersebut dialihkan pada subsidi yang lain, yang lebih tepat sasaran. Gambaran selengkapnya mengenai kebijakan pemerintah melalui Keppres kenaikan harga BBM dan kompensasi yang diberikan kepada masyarakat di gambarkan dalam Bagan 01.

Diskusi pro dan kontra terhadap kebijakan pemerintah, termasuk di dalamnya adalah kebijakan harga BBM selalu menjadi wacana menarik pada setiap periode pemerintahan. Semua media baik cetak maupun elektronik selalu intens membahas permasalahan ini. Kebijakan harga BBM bukan sekedar hitung-hitungan kalkulasi ekonomi saja, tetapi lebih dari itu, ia menyangkut kepentingan kelompok tertentu dan terlebih lagi adalah kepentingan publik.

Faktor politik tampaknya merupakan sebab mengapa *International Monetary Fund* (IMF) sering dikambinghitamkan, termasuk dalam kasus pencabutan subsidi secara bertahap harga BBM. Kebijakan penyesuaian harga BBM digambarkan sebagai sesuatu yang dipaksakan oleh IMF terkait dengan program restrukturisasi

yang harus dijalankan negara Indonesia. Padahal, faktor ekonomi yang terkait dengan defisit anggaran yang disebabkan oleh subsidi BBM pun perlu kita perhitungkan.



Sumber : Dokumen Departemen Energi Dan Sumber Daya Mineral, tahun 2002

Sebagai satu kebijakan dengan model yang relatif baru, perlulah kiranya diadakan satu kajian melalui satu penelitian. Penelitian ini akan mengkaji hal-hal yang terkait dengan kebijakan migas, terutama berkaitan dengan kebijakan harga BBM selama empat periode pemerintahan, yaitu Soeharto, Habibie, Abdurrahman Wachid dan Megawati dalam perspektif pendekatan ekonomi politik

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Perubahan besar dalam sektor migas sedang berlangsung sebagai dampak pergantian Undang-Undang (UU) Nomor 8 Tahun 1971, yang lebih dikenal dengan UU Pertamina, menjadi UU No 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang lebih dikenal sebagai UU Migas. Pergantian itu, utamanya akan mengubah sistem monopoli ke arah sistem kompetisi.

Selama ini, dengan diberlakukannya sistem perusahaan migas yang monopolistik justru berdampak pada kemampuan nasional yang semakin menurun dengan ditandai adanya penurunan laju produksi migas. Migas yang mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah pada pertumbuhan ekonomi nasional tidak lagi menjadi sektor andalan apabila dibandingkan dengan sumbangan sektor non migas yang meningkat pesat sebagai akibat adanya deregulasi pasar.

Menurut Arsegianto (*KOMPAS*, 23 Mei 2002) monopoli sektor migas oleh PERTAMINA bukanlah monopoli yang bersifat alamiah (*natural monopoly*) melainkan dibuat oleh pemerintah melalui UU No 8 Tahun 1971. Sebagai imbalan

dari pemberian hak monopoli kepada PERTAMINA, pemerintah mengambil hak dalam penentuan harga BBM. Monopoli sektor migas dimulai dengan bergabungnya Permigan, Permina dan Pertamina membentuk PERTAMINA pada 1968 yang kemudian dikukuhkan dengan UU No 8 Tahun 1971. Dalam tulisan yang sama Arsegianto menyatakan: “ Untuk Indonesia, di mana korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) masih merupakan hal umum, mungkin pasar bebas lebih baik dari pada kembali ke sistem monopoli dengan ‘janji’ lebih ketatnya pengawasan.” (KOMPAS, 23 Mei 2002).

Sekarang UU Migas telah lahir menggantikan UU PERTAMINA. Setelah melalui tahapan demi tahapan yang melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan masing-masing terjadi beberapa perubahan yang cukup signifikan dalam sektor migas, utamanya menyangkut masalah penghapusan sistem monopoli itu sendiri.

Perubahan lain yang tidak kalah penting dan menyangkut kepentingan publik secara langsung adalah perubahan tata niaga BBM. Dengan keluarnya Indonesia dari tata niaga BBM yang menggunakan sistem harga tetap (yang notabenenya juga merupakan harga bersubsidi), berarti pemerintah telah mengambil satu kebijakan baru bagi komoditas *price leader* (perubahan harga BBM akan membawa rentetan pada perubahan harga barang lain) dan mempunyai nilai *social cost* yang tinggi. Banyak hal yang perlu diklarifikasi, khususnya seputar faktor-faktor yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah Orde Baru untuk memberikan subsidi harga BBM (campur tangan pemerintah pada kebijakan harga atau *government intervention of energy*

price) dan faktor-faktor yang berkaitan dengan kebijakan pemerintahan era reformasi untuk mencabut subsidi (*zero subsidy*) tersebut.

Sejak awal sudah diperkirakan bahwa masyarakat luas terutama yang kurang memiliki daya beli, menolak kenaikan BBM yang terasa memberatkan. Ketergantungan masyarakat terhadap migas masih amat besar, padahal problem cukup besar ada di depan mata, yaitu ketersediaan maupun akses ke bahan bakar alternatif masyarakat yang masih sangat terbatas.

Kebijakan penghapusan subsidi harga BBM secara bertahap ini sejalan dengan salah satu *point* dalam Kebijakan Umum Bidang Energi (KUBE) yang menyerahkan harga energi kepada pasar. Penghapusan subsidi BBM dilakukan secara bertahap dengan asumsi bila dilakukan dengan drastis, akan menimbulkan pergolakan. Apalagi kenaikan harga BBM menjadi pemicu kenaikan komoditas lain, dan tentu saja dapat mengakibatkan inflasi menjadi dua digit.

Pro kontra terhadap kebijakan tidak hanya dalam tataran perbincangan antar anggota masyarakat dalam forum lesehan di warung, tetapi juga dalam tataran *discourse* di media massa maupun elektronik.

Inilah kebijakan yang sulit, oleh pemerintah yang kehilangan kepercayaan, di tengah kondisi yang buruk. Subsidi harga BBM yang terlanjur berkepanjangan membuat pemerintah serba salah. Mencoba menutup di sini, membuka di sana (hanya menaikkan harga BBM untuk industri, seperti yang terjadi pada April 2001), berdampak buruk: solar langka di pasar. Jadi, sebaiknya pemerintah kembali ke kebijakan lama yaitu menaikkan harga BBM. Dan subsidi dialihkan ke sasaran yang lebih tepat. (*TEMPO*, 27 Mei 2001).

Senada dengan opini *TEMPO* tersebut, Ekonom Sjahrir dalam Kolom Analisis Ekonomi Sjahrir menyatakan bahwa: "...kenaikan BBM seyogianya

didukung oleh elit politik, karena yang dilakukan pemerintah hanyalah konsekuensi logis UU APBN yang telah diterima secara aklamasi dalam Sidang Paripurna DPR tahun lalu". (*KOMPAS*, 21 Januari 2002).

Susidarto, pengamat masalah ekonomi dalam Media Indonesia menyatakan bahwa: "...selama ini subsidi BBM lebih banyak dinikmati oleh sekelompok masyarakat berpenghasilan menengah ke atas. Padahal konsepsi subsidi adalah untuk masyarakat miskin...". (*Media Indonesia*, 9 Januari 2002).

Dalam FORUM *Online*, Rizal Ramli (Menko Perekonomian) mencontohkan

Pemilik Toyota Land Cruiser yang menggunakan solar 50 liter solar/minggu berarti mereka menerima subsidi pemerintah mencapai Rp 361 juta per tahun per satu mobil. Contoh lainnya adalah pemilik Toyota Corona yang menggunakan 30 liter bensin dalam seminggu, memanfaatkan subsidi Rp 62 juta setahun. Sementara rakyat yang tidak mempunyai mobil dan hanya menggunakan minyak tanah sekitar 30 liter/bulan, hanya menikmati subsidi Rp. 648.000 per tahun. Jadi, selama ini, ada ketidakadilan pemberian subsidi. Kenaikan BBM merupakan salah satu cara untuk mengurangi defisit anggaran dan mengembalikan konsep subsidi pada rel yang benar." (<http://www.forum.co.id/>, 10 Mei 2001)

Sementara itu, ada beberapa analisis wacana yang lebih banyak menyoroti sisi rentan dari sistem harga baru BBM, diantaranya apa yang dinyatakan Dhyana K dalam REPUBLIKA.

...Sistem mengambang yang diterapkan pemerintah untuk harga BBM ini pada intinya merupakan sistem harga yang tergantung pada harga BBM di pasaran luar negeri, hingga tiap bulan akan ada perubahan harga BBM sesuai dengan harga pasar saat itu....Hal yang sudah pasti dengan adanya fluktuasi harga ini adalah muncul dan suburnya spekulasi. Selain itu, kekhawatiran lain adalah bahwa fakta yang terjadi adalah harga yang semakin lama semakin tinggi....Secara umum kenaikan harga BBM akan semakin membebani kehidupan rakyat kecil....(*REPUBLIKA*, 28 Januari 2002).

Tulisan-tulisan yang kontra terhadap kebijakan pencabutan subsidi BBM beberapa diantaranya sebagaimana menurut Uphadi dalam KOMPAS.

...Yang jelas, pencabutan subsidi harga BBM (yang selalu diterjemahkan pemerintah sebagai keharusan menaikkan harga BBM) merupakan terminologi yang salah kaprah...Sesungguhnya menaikkan harga BBM merupakan hal yang mudah. Persoalan menjadi rumit, karena menyangkut *multiplier effect* dari keputusan ini....Dengan kata lain, biaya sosial (*social cost*) dari kenaikan harga BBM jauh lebih besar disbanding manfaat sosial yang diperoleh. (KOMPAS, 15 Januari 2002).

Agus Pambagyo, pengamat masalah konsumen dan publik, menyatakan

Kebijakan subsidi sangat tidak populer di mata lembaga donatur kita, IMF. Tetapi, dalam kondisi krisis multidimensi yang melanda Indonesia, subsidi tepat sasaran mutlak dibutuhkan untuk mengurangi kesenjangan sosial yang makin melebar. Dengan itu, masyarakat miskin dapat bertahan hidup karena mendapat perawatan kesehatan, pendidikan. Di sisi lain, masyarakat kaya secara bertahap harus dibebani lebih besar melalui pajak dan membayar harga komoditas publik secara progresif, yang sesuai atau mendekati harga pasar (GATRA, 18 Agustus 2001).

Banyak pertanyaan muncul di sekitar perubahan kebijakan pemerintah tersebut, sehingga tidak jarang melahirkan satu polemik tanpa landasan data yang akurat. Penelitian ini tidak berpretensi untuk menjelaskan seputar polemik wacana pro dan kontra dalam implementasi kebijakan publik, namun mendasarkan dirinya pada kajian proses lahirnya kebijakan publik dalam perspektif pendekatan ekonomi politik. Perspektif pendekatan ekonomi politik diharapkan mampu memberikan penjelasan mengenai pertarungan berbagai kepentingan maupun kelompok kepentingan dalam perumusan kebijakan harga BBM selama ini.

Berangkat dari hal-hal yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini mencoba mengkaji permasalahan yang terkait dengan apa yang telah dijelaskan

sebelumnya. Beberapa pertanyaan yang ingin dikaji secara analitis dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana konteks ekonomi politik dalam perumusan kebijakan harga BBM pada Pemerintahan Soeharto ? Dan manakah yang lebih dominan, apakah realitas ekonomi ataukah kelayakan politik ?
2. Bagaimana konteks ekonomi politik dalam perumusan kebijakan harga BBM pada Pemerintahan Habibie ? Dan manakah yang lebih dominan, apakah realitas ekonomi ataukah kelayakan politik ?
3. Bagaimana konteks ekonomi politik dalam perumusan kebijakan harga BBM pada Pemerintahan Abdurrahman Wahid ? Dan manakah yang lebih dominan, apakah realitas ekonomi ataukah kelayakan politik ?
4. Bagaimana konteks ekonomi politik dalam perumusan kebijakan harga BBM pada Pemerintahan Megawati ? Dan manakah yang lebih dominan, apakah realitas ekonomi ataukah kelayakan politik ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan berbagai pertanyaan dalam perumusan masalah sebagaimana dirumuskan di depan, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis konteks ekonomi politik perumusan kebijakan harga BBM pada masa Pemerintahan Soeharto sekaligus menemukan aspek yang paling dominan di dalamnya.
2. Menganalisis konteks ekonomi politik perumusan kebijakan harga BBM pada masa Pemerintahan Habibie sekaligus menemukan aspek yang paling dominan di dalamnya.
3. Menganalisis konteks ekonomi politik perumusan kebijakan harga BBM pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid sekaligus menemukan aspek yang paling dominan di dalamnya.
4. Menganalisis konteks ekonomi politik perumusan kebijakan harga BBM pada masa Pemerintahan Megawati sekaligus menemukan aspek yang paling dominan di dalamnya.

D. Kegunaan Penelitian

Sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka hasil penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan sebagai berikut:

1. Bagi kajian teoritis , penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan pemikiran serta masukan bagi pengembangan ilmu sosial, khususnya tentang analisis perumusan kebijakan publik ditinjau dari pendekatan ekonomi politik.
2. Bagi dunia akademik, hasil penelitian ini diharapkan sebagai satu penerapan konsep dan teori yang terkait dengan analisis kebijakan publik dan dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi peneliti lain yang akan melakukan pengkajian berkaitan dengan permasalahan yang sama atau tema yang sama.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori / Pengkajian Teoritis

1. Kebijakan Publik : Kajian dan Pemahaman

Thomas R. Dye (dalam Howlett and Ramesh, 1995:4) memberikan definisi sederhana berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Hampir sama dengan Dye, William Jenkin (dalam Howlett and Ramesh, 1995:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh pelaku politik atau kelompok pelaku berkenaan dengan tujuan-tujuan dan alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada situasi tertentu. Dalam buku yang sama, James Anderson mengemukakan definisi yang lebih umum dengan mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan yang dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku dalam menghadapi persoalan.

Beberapa pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu proses dan suatu pilihan yang berupa serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pelaku politik atau pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.

Pemahaman utama bagi kita dalam melihat kebijakan publik adalah dengan memahami bahwa setiap kebijakan yang dihasilkan mempunyai proses yang berbeda-beda. Menurut Considine (1996:8), suatu kebijakan yang dihasilkan menyangkut sejarah dari proses perumusan kebijakan dan melibatkan kebijakan sebagai satu sistem. Artinya, proses perumusan kebijakan adalah proses pemahaman, nilai dan interaksi yang saling berkaitan sehingga membentuk satu hubungan.

Ada berbagai alasan mengapa studi kebijakan publik dipelajari dan dikembangkan. Anderson (dalam Abdul Wahab, 1991:22-24) menyebut paling tidak ada 3 alasan pokok, yaitu:

1. alasan ilmiah (*scientific reason*) yaitu untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hakikat dan asal mula kebijaksanaan negara, berikut proses-proses yang mengantarkan perkembangan serta akibat-akibatnya pada masyarakat.
2. alasan profesional (*professional reason*) yaitu sebagai upaya untuk menerapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijaksanaan negara guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.
3. alasan politis (*political reason*) yaitu untuk meneliti dan menggambarkan secara cermat mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan negara.

Tujuan utama dari kesemua itu adalah untuk memberi *policy advocacy* pada pemerintah. Berangkat dari tujuan inilah, kemudian dalam studi kebijakan publik muncul wacana perubahan kebijakan (*policy change*) dengan tujuan akan lebih

mendekatkan studi kebijakan publik pada definisi dasarnya, yaitu alat pensejahtera dan pemenuh kebutuhan masyarakat (Fadillah Putra, 2001:5). Sebab, ketika hasil-hasil evaluasi tidak membawa dampak pada perbaikan kebijakan maka kebijakan itu menjadi tidak sejalan lagi dengan hakekatnya.

Dengan adanya wacana perubahan kebijakan yang kemudian dilanjutkan dengan inovasi kebijakan maka studi kebijakan publik menjadi lebih lentur. Bahkan di negara-negara maju wacana perubahan kebijakan lebih kuat daripada fase evaluasi kebijakan. Di Inggris misalnya, ketika kelompok *Greenpeace* melakukan penolakan terhadap pembuangan limbah oleh perusahaan multinasional *Shell UK*, manuver-manuver kebijakan *Greenpeace* ternyata mampu mengalahkan hasil-hasil evaluasi teknis yang dilakukan *Shell UK* (Fadillah Putra, 2001:6).

Menurut Hogwood and Gunn dalam Michael Hill (1997:2-5) ada tujuh tipe studi yang menyangkut pembuatan kebijakan publik (lihat Gambar 01), yang meliputi:

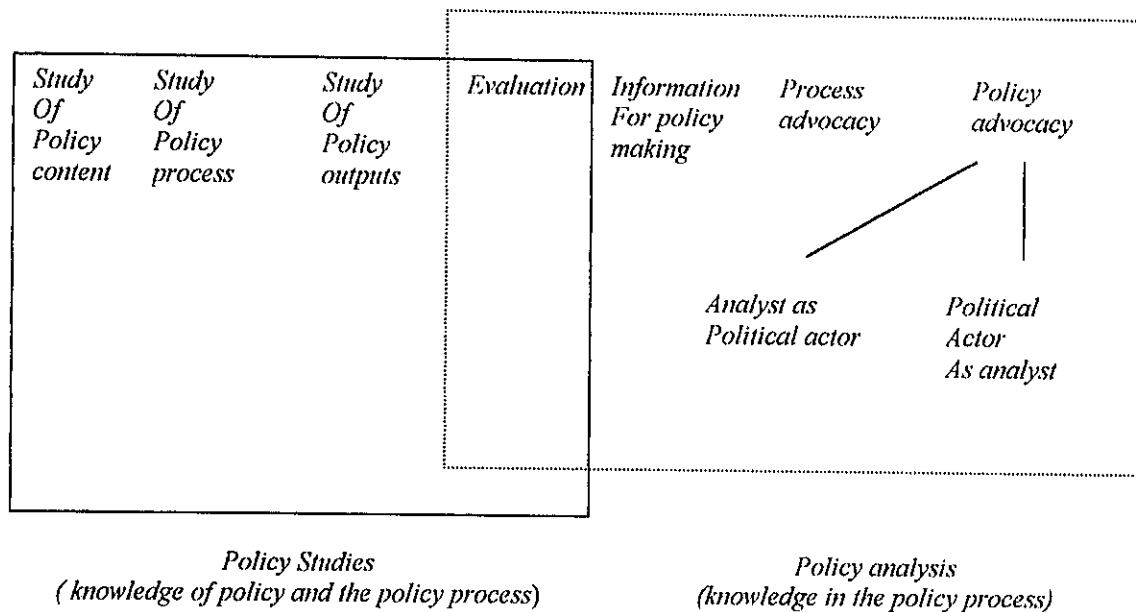
1. *Study of policy content* yang menjelaskan dan mendeskripsikan isi dari suatu kebijakan.
2. *Study of policy process* yang memfokuskan pada isu-isu sebelum dan pada saat kebijakan itu dibuat (termasuk di dalamnya adalah studi mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap lahirnya suatu kebijakan).
3. *Study of policy outputs* yang menjelaskan mengapa kebijakan di satu tempat atau negara atau pemerintahan lokal berbeda satu sama lain. Dalam terminologi ini, Dye's (dalam Hill, 1997:4) melihat kebijakan sebagai variabel

tergantung yang dipengaruhi oleh banyak variabel, diantaranya sosial, ekonomi, politik, teknologi dan sebagainya.

4. *Evaluation* sebagai suatu studi yang membatasi analisis dari kebijakan dengan analisis untuk kebijakan. Umumnya studi evaluasi membahas hal-hal yang menjadi dampak dan manfaat dari suatu kebijakan.
5. *Information for policy making* merupakan suatu bagian dari proses bangun kebijakan. Artinya dalam studi ini segala data dan fakta mengenai suatu kejadian yang menyangkut suatu kebijakan menjadi fokus utama perhatian studi ini.
6. *Process advocacy* merupakan bagian dari analisis kebijakan yang memaparkan satu proses untuk perbaikan bagi satu kebijakan.
7. *Policy advocacy* merupakan bagian dari studi kebijakan yang memberikan tekanan-tekanan dan masukan bagi perbaikan dari suatu kebijakan. Dalam *policy advocacy*, analisis dapat dilakukan pada aktor pembuat kebijakan maupun menempatkan analisis itu sendiri sebagai aktor.

Gambar : 01

TYPES OF STUDY OF PUBLIC POLICY MAKING

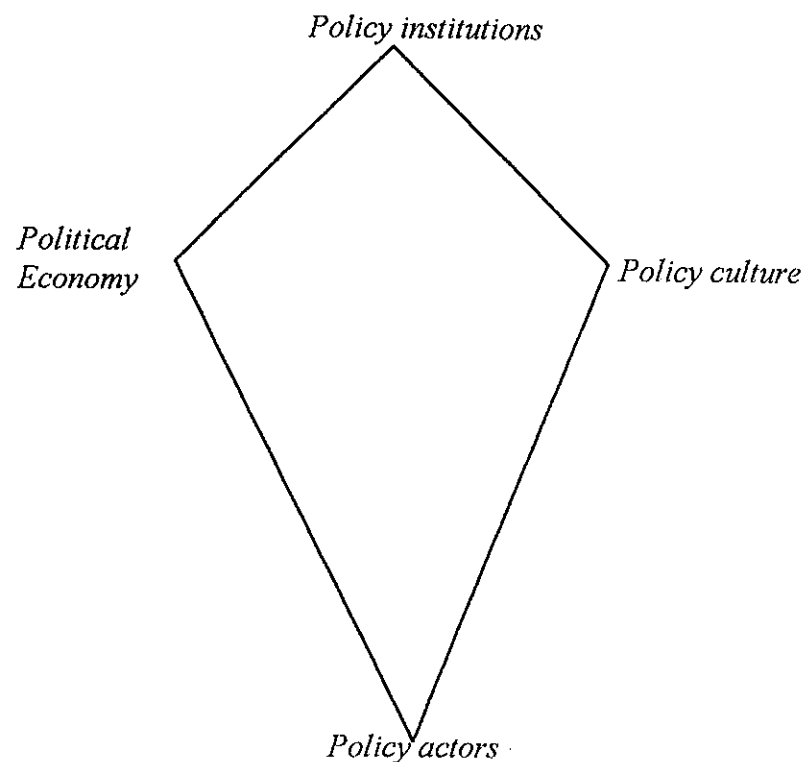


Sumber : Michael Hill (1997:3)

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis, yang dapat dikaji dari berbagai disiplin ilmu (Mustopadidjaja, 2000:3). Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa kompleks apabila pengamatan ditujukan pada proses kebijakan. Considine (1996:9) memberikan gambaran mengenai struktur sistem kebijakan yang menggambarkan kompleksitas dari kebijakan itu sendiri (Gambar 02).

Gambar : 02

STRUKTUR SISTEM KEBIJAKAN



Sumber : Mark Considine (1996:9)

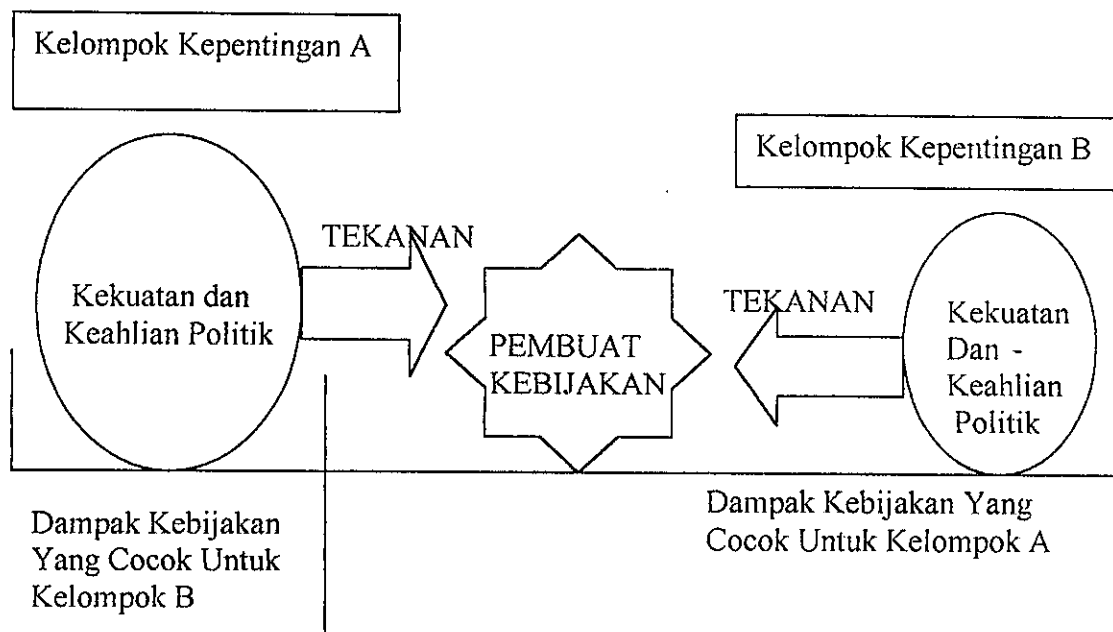
Gambar tersebut melihat kebijakan sebagai satu sistem yang mempunyai struktur yang kompleks. Considine (1996:9) membagi bangunan sistem tersebut dalam dua dimensi yaitu material dan intelektual. Dimensi material mencakup ekonomi politik dari kebijakan sedangkan dimensi intelektual menyangkut budaya dari pembuatan kebijakan. Dengan pemahaman ini, setidaknya kita berada dalam

posisi yang sama, yaitu bahwa sistem kebijakan adalah melibatkan satu struktur yang tidak sederhana.

Tahapan perumusan kebijakan senantiasa melibatkan kepentingan dari banyak pihak. Thomas R Dye (dalam Islamy, 2000:43) mengemukakan bahwa proses perumusan kebijakan senantiasa menyangkut interaksi diantara kelompok-kelompok yang ada. Hal ini dapat dilihat dalam gambar di bawah ini (Gambar 03).

Gambar : 03

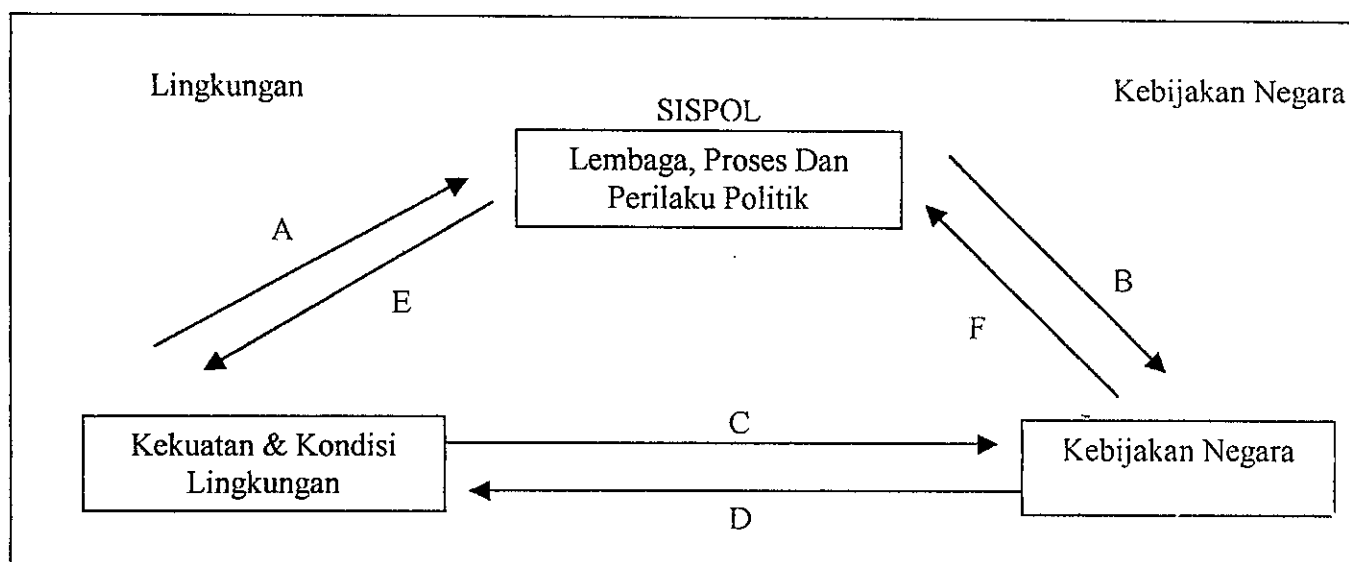
MODEL KELOMPOK DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN



Sumber : Irfan Islamy (2000:43)

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa studi kebijakan adalah studi yang multidimensional. Dalam melihat bagaimana suatu kebijakan itu dibuat, maka yang paling tepat adalah memandang proses kebijakan sebagai sesuatu hal yang tidak berdiri sendiri melainkan berada dalam satu sistem. Thomas R Dye (1978:9) menggambarkan kebijakan sebagai satu variabel yang bebas ataupun sebagai satu variabel tergantung.

Gambar 04:
KEBIJAKAN NEGARA DILIHAT SEBAGAI VARIABEL BEBAS
DAN VARIABEL TERGANTUNG



Sumber : Thomas R. Dye (1978:9)

Menurut Dye, ada satu hubungan yang bisa dijelaskan dengan baik antara kebijakan dengan kekuatan dan kondisi lingkungan serta sistem politik (menyangkut lembaga, proses dan perilaku politik) yang ada. Keterangan abjad (A-F) menunjukkan

hubungan yang bersifat dampak dan umpan balik. Seperti misalnya, A menjelaskan bahwa ada dampak Kekuatan dan Kondisi Lingkungan terhadap Lembaga, Proses dan Perilaku Politik. Sedang E menjelaskan ada umpan balik dari Lembaga, Proses dan Perilaku Politik terhadap Kekuatan dan Kondisi Lingkungan.

Hal yang tidak kalah penting dari semua yang diuraikan sebelumnya mengenai kebijakan adalah kerangka pendekatan yang dapat digunakan dalam memahami kebijakan publik. Michael Howlet dan M Ramesh (1995:7-9) memberikan kerangka pendekatan untuk memahami suatu kebijakan publik, yaitu, *pertama*, dengan menelaah sifat dari suatu rezim politik (dengan mendefinisikan negara sebagai sistem politik), *kedua*, dengan melakukan analisis sosial ekonomi untuk tataran makro dan analisis elemen perilaku pada tataran mikro, *ketiga*, dengan memusatkan pada sifat dari alat kebijakan dan *keempat*, memfokuskan pada *impact* atau *outcomes*.

Dalam perspektif kebijakan publik, setiap perumusan kebijakan selalu dilakukan melalui tahapan-tahapan tertentu dan dalam setiap tahapan tersebut selalu terjadi proses *bargaining* yang mencerminkan konflik kepentingan diantara berbagai aktor yang terlibat dalam proses tersebut (Surbakti, 1992:190). Dalam kondisi yang demikian, maka *power* yang dimiliki masing-masing aktor tersebut yang akan menentukan apakah kepentingannya akan terpuaskan atau tidak.

Memahami kebijakan publik tentunya tidak akan berhasil hanya sampai pemahaman definisi saja. Sementara itu, karena sifatnya yang kompleks, memahami kebijakan publik secara menyeluruh pun bukanlah sesuatu yang mudah untuk

dilakukan. Menurut Ripley (1985) *"The policy process is complicated, and the analyst must seek to simplify it. The generic form of simplification used... is a model... This model include stages in the policy process that include both political activities and intelectual activities"*.

Pernyataan Ripley tersebut dapat dipahami bahwa untuk melihat kebijakan publik sebagai proses berarti melihat proses tersebut dalam suatu model yang sederhana sehingga dapat digunakan untuk memahami konstelasi antar aktor dan interaksi yang terjadi di dalamnya.

Sebagai satu proses yang sangat kompleks, Nigro and Nigro (dalam Islamy, 2000:25) menyatakan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan publik, yaitu:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Dalam hal ini dapat dipahami, bahwa meskipun salah satu model pendekatan pembuatan keputusan adalah model *rational comprehensive* yang berarti bahwa mereka yang terlibat dalam pengambilan keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan nilai rasional semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata yang multidimensi.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama.

Sebagai satu *sunk costs* (seperti misalnya adalah mengikuti kebiasaan-kebiasaan lama utamanya terhadap suatu kebijakan yang dianggap memuaskan) menyebabkan mereka yang terlibat dalam pembuatan kebijakan merasa enggan untuk mengeluarkan

kritik ataupun mengadakan perubahan terhadap kebiasaan lama yang berlaku tersebut. Ini biasanya terkait dengan uang dan keinginan untuk memperbaiki karier.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Menurut James A. Anderson (dalam Islamy, 2000:27) ada beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku yang dalam faktanya akan muncul sebagai sifat pada seseorang dan akhirnya mempengaruhi pembuatan keputusan yaitu nilai-nilai politis yang mempertimbangkan kepentingan politik dari kelompok kepentingan tertentu, nilai-nilai organisasi yang mendasarkan pengambilan kebijakan pada suatu keputusan yang mengikat anggotanya, nilai-nilai pribadi yang menyangkut pengaruh kepentingan individu, nilai-nilai kebijakan yang dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik dan nilai-nilai ideologi.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Sebagai bagian dari sistem integral yang global, biasanya suatu kebijakan dipilih dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi sekitarnya.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Suatu keputusan yang diambil biasanya dengan mempertimbangkan faktor pengalaman dimasa lalu.

Akhirnya, satu hal yang terpenting yang tidak boleh diabaikan dalam melihat proses perumusan kebijakan publik yang biasa didefinisikan sebagai tahap formulasi kebijakan adalah kompleksitas yang ada di dalamnya. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Fadillah Putra (2001:49) bahwa, dalam formulasi kebijakan publik akan

senantiasa dilingkupi oleh realitas politik dalam prosesnya, sehingga kajian mengenai realitas akan selalu menjadi fokus perhatian yang tidak dapat diabaikan.

Berbicara mengenai studi kebijakan publik, ada sebuah fase paling kritis yang tidak bisa diabaikan, yaitu fase evaluasi kebijakan publik. Artinya, di sini partisipasi publik sebagai hal yang paling fundamental dalam paradigma kritis dalam studi kebijakan publik menjelma menjadi sebuah bentuk keterlibatan yang sarat dengan kegiatan kritik. Namun bukan berarti, suatu kebijakan yang mengalami perubahan haruslah melalui tahapan evaluasi kebijakan terlebih dahulu. Talcot Parsons (dalam Fadillah Putra, 2001:115) melihat proses kebijakan terlalu kompleks untuk dipandang sebagai proses linier formulasi – implementasi – evaluasi semata, sebab dalam kacamata pandang proses politik, evaluasi hanyalah merupakan bahan tambahan dalam kancah politik sebagai penyeimbang pertarungan kepentingan yang dialektis untuk kemudian terjadi keputusan-keputusan politik tertentu.

Membahas mengenai pengkajian perubahan kebijakan, Parsons memfokuskan diri pada dua aspek perubahan, yaitu *pertama*, perubahan dalam ruang lingkup kebijakannya, di mana ini menyangkut bagaimana perubahan dalam tujuan kebijakan, nilai, kepercayaan dan prioritas ini terjadi, *kedua*, perubahan dalam lingkup organisasinya, di mana ini menyangkut bagaimana kaitan antara perubahan nilai, kepercayaan dan tujuan di atas dengan konteks organisasi pengambil keputusan.

Parsons menggunakan tiga pendekatan untuk melihat bagaimana kedua aspek perubahan ini terjadi yaitu dengan pendekatan siklus kebijakan (*policy cycle approach*) yang menekankan pada perubahan dalam ruang lingkup kebijakannya.

pendekatan organisasional (*organizational approach*) yang melihat bagaimana perubahan terjadi pada aspek organisasinya, serta perubahan kebijakan dan pembelajaran kebijakan (*policy change and policy learning approach*).

Bagi Parsons, menghentikan atau merubah kebijakan bukanlah hal yang mudah dilakukan. Menurut Parsons, paling tidak argumentasi itu bisa dijelaskan dengan melihat dua model, yaitu secara *psychological* atau *behavioural*, di mana kebijakan yang lama itu bagi pembuat kebijakan seperti *a doll, an old blanket or teddy bear* yang terus didekap dan disimpan. Yang kedua mengacu pada model kekuasaan (*power model*), di mana dalam model ini nampak bahwa riil politik yang terjadi untuk sebuah inovasi adalah pertarungan kepentingan. Dan sayangnya yang terjadi selama ini model pertarungan kepentingan yang ada sering bersifat *zero sum* sehingga yang terjadi adalah siapa yang kuat maka dia yang menang.

Sebagai jawaban atas pertanyaan “sebenarnya sumber dari *termination policy* (penghentian kebijakan) itu apa?” , Parsons melihat faktor-faktor semacam *values, beliefs, and ideology* sebenarnya lebih dominan dalam menciptakan *termination*.

Semua uraian yang telah dipaparkan dalam bahasan ini pada akhirnya membawa ke satu titik tujuan. Bahwa dengan melakukan studi proses kebijakan maka dapat dilakukan analisis yang lebih lanjut mengapa pemerintah mengambil satu kebijakan tertentu dalam waktu tertentu. Dengan menelaah tiap siklus dari kebijakan, termasuk di dalamnya adalah tahapan proses pembuatan kebijakan merupakan salah satu cara untuk mempelajari dan mengembangkan ilmu kebijakan itu sendiri.

2. Pendekatan Ekonomi Politik : Sebuah Ragangan Dalam Kebijakan Publik

Pembauran antara teori ekonomi dan teori politik dapat dilihat dalam dua sisi yaitu sebagai sebuah sistem dan pendekatan. Dalam bahasan sistem, pembauran diantara keduanya melahirkan empat sistem dominan saat ini, yaitu kapitalisme, sosialisme, komunisme dan campuran (*(mixed economy system)* (lihat Tabel 02)). Berbicara mengenai bahasan perspektif pendekatan analitis, pembauran diantara keduanya melahirkan sebuah pendekatan analitik yaitu pendekatan ekonomi politik. Pendekatan ekonomi politik secara umum biasanya diartikan sebagai analisis terhadap proses-proses politik (termasuk di dalamnya adalah *public policy*) yang berkaitan dengan bidang ekonomi-politik.

Tabel : 02

SISTEM EKONOMI POLITIK

No	Sifat Dasar	Kapitalisme	Sosialisme	Komunisme	Campuran
1.	Pemilikan	Individu	Industri dasar dimiliki Negara, sisanya individu	Seluruhnya dimiliki negara	Individu dan Negara
2.	Mekanisme Harga	Pasar (<i>Supply and Demand</i>)	Pemerintah, Birokrasi	Negara	Birokrasi, Hukum, Pasar
3.	Kompetisi	Eksis	Ada bila negara mau	Tidak ada	Antara ada dan tidak ada
4.	Struktur Organisasi	Desentralisasi	Semi Desentralisasi	Sentralisasi Penuh	Desentralisasi

Sumber : Didik J. Rachbini (1996:6)

Pendekatan ekonomi politik adalah satu metode analisis yang dapat digunakan untuk menjelaskan suatu fenomena atau gejala yang terjadi tidak hanya dengan sekumpulan variabel atau parameter ekonomi saja atau hanya dengan sekumpulan variabel atau parameter politik saja, melainkan dengan memadukan diantara keduanya. Menurut Yuwono Sudarsono (PRISMA, 1982:86-93) pendekatan ekonomi politik merupakan suatu sintesa yang memadukan ilmu politik dan ilmu ekonomi ke dalam suatu analisa yang lebih komprehensif, dan ini merupakan usaha untuk memadukan realitas ekonomi dengan kelayakan politik (biasa disebut ekonomi politik) serta realitas politik dengan kelayakan ekonomi (politik ekonomi).

Todaro (1987) dalam Budiman (2000:10) berpendapat bahwa ekonomi politik menyangkut proses-proses sosial dan institusional di mana kelompok-kelompok elit ekonomi dan elit politik berusaha mempengaruhi keputusan untuk mengalokasikan sumber-sumber produktif langka untuk masa sekarang atau mendatang, baik untuk kepentingan kelompok tersebut maupun masyarakat luas. Dengan demikian, ekonomi politik membahas hubungan politik dan ekonomi, dengan tekanan pada peran kekuasaan dalam pengambilan keputusan ekonomi (Todaro dalam Budiman, 2000:10).

Haryadi (1994:14) mengemukakan bahwa ekonomi politik menekankan pada pengukuran *cost and benefit* yang diakibatkan oleh adanya kebijakan-kebijakan tertentu atau adanya struktur tertentu dari pembuatan keputusan. Dari sudut sistem ekonomi politik, Mustopadidjaja (2000:5) melihat kebijakan publik dapat dipandang sebagai suatu bentuk intervensi yang dikeluarkan pemerintah untuk mempengaruhi

mekanisme pasar agar proses perekonomian dalam masyarakat berlangsung sebagaimana yang diharapkan.

Arifin dan Rachbini (2001:3) menyatakan bahwa disiplin ilmu ekonomi politik dimaksudkan untuk membahas keterkaitan antara berbagai aspek, proses dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi (pembentukan harga, perdagangan dan sebagainya). Penelusuran mendalam tentang ekonomi politik biasanya didekati dari format pola hubungan antara pemerintah, swasta, masyarakat, lembaga konsumen dan sebagainya (Arifin dan Rachbini, 2001:3).

Wacana lain, ekonomi politik dilihat sebagai *the economic of public policy*. Di samping kedua pengertian tersebut, dikenal juga *new political economy* yang merupakan suatu pendekatan yang ingin mengaplikasikan asumsi-asumsi, bahasa maupun logika ekonomi politik neo klasik ke dalam suatu rentangan pembuatan keputusan *public* maupun *private* (Haryadi, 1994:15). Selain itu, istilah ekonomi politik biasanya mengarahkan kita kepada isu yang cukup mendasar dalam teori-teori sosial, yaitu hubungan antar aspek politik dan aspek ekonomi.

Mendasarkan diri pada beberapa pendapat di atas, dapat ditarik satu pemahaman bahwa pendekatan ekonomi politik merupakan penerapan dari cara pendekatan yang bersumber pada teori ekonomi untuk memahami permasalahan politik (*the economic theory of politics*). Dalam implementasinya, pendekatan analitis ekonomi politik dapat digunakan untuk menerangkan apa tindakan-tindakan ekonomi yang dilakukan oleh aktor tertentu pada waktu mereka melakukan kegiatan politik.

Salah satu contoh konkret dari pendekatan ekonomi politik dalam bentuk analisis yang kompleks adalah pembahasan mengenai dijumpainya kegiatan *rent seeking* (Guido Ashoff dalam Kuntjoro Jakti (1994:6). *Rent seeking* sebagai praktek-praktek yang dengan sengaja didorong atau ditoleransi oleh negara yang bertujuan mengekang kompetisi lewat pasar dengan alasan melaksanakan pembangunan ekonomi di Dunia Ketiga. Melalui analisis ekonomi politik dapat dipahami mengapa teori ekonomi yang dikembangkan di Barat tidak dapat digunakan sepenuhnya untuk memahami berbagai peristiwa ekonomi di dunia ketiga. Teori ekonomi Barat, khususnya yang berlandaskan *welfare economics* harus diinterpretasikan kembali dengan menggunakan pendekatan *rent seeking*.

Dwight Y. King (1996) memberikan suatu kerangka acuan pertanyaan-pertanyaan penelitian dalam pendekatan ekonomi politik , meliputi:

1. Bagaimana kebijakan-kebijakan publik berubah dari waktu ke waktu?
2. Apakah alasan-alasan resmi pemerintah atas perubahan kebijakan tersebut?
3. Apakah mungkin ada pengaruh dari pihak Luar Negeri terhadap perubahan tersebut?
4. Apakah mungkin terdapat pengaruh dari kelompok-kelompok dalam negeri terhadap perubahan tersebut?
5. Manakah yang lebih dominan, pihak Luar Negeri atau Dalam Negeri?

Jika pendekatan ekonomi politik menempatkan teori ekonomi untuk memahami permasalahan politik maka pendekatan politik ekonomi menempatkan

teori politik untuk memahami berbagai permasalahan ekonomi (Kuntjoro Jakti, 1994:1-7). Ketika teori ekonomi dipandang tidak lagi mampu menerangkan secara memuaskan suatu peristiwa ekonomi yang terjadi atau suatu proses ekonomi yang muncul ataupun perilaku dari suatu aktor ekonomi dalam menghadapi proses atau peristiwa ekonomi tertentu maka pada saat inilah pendekatan politik ekonomi digunakan (Jakti, 1994:5).

Pendekatan politik ekonomi melihat bahwa kegiatan ekonomi tidak dapat dilepaskan dari konteks politik yang ada, karena sistem politik bukan saja membentuk *power relationship* di masyarakat, melainkan juga turut menentukan nilai serta norma yang berlaku yang dirasakan pengaruhnya bahkan di dalam kegiatan ekonomi sekalipun. Jakti (1994:9) melihat penyelesaian berbagai masalah pilihan di dalam kegiatan mobilisasi, alokasi dan distribusi di dalam kehidupan ekonomi tidaklah semata-mata merupakan *resultante* murni dari proses tawar menawar dengan menggunakan mekanisme pasar melainkan juga *resultante* dari *bargaining position* dalam konteks kekuasaan.

Ketika pendekatan ekonomi politik melihat praktek *rent seeking* sebagai satu praktek yang menguntungkan secara ekonomi kelompok tertentu disatu sisi dan merugikan kelompok lain pada sisi yang satunya, pendekatan politik ekonomi lebih memfokuskan pembahasan *power relationship*. Dalam praktek *rent seeking*, *power relationship* menjadi ideologi pembenar untuk menerjemahkan kepentingan kelompok tertentu sebagai kepentingan negara yang pada muaranya diartikan sebagai kepentingan publik. Sebagai akibat dari meluasnya praktek *rent* yang dinikmati oleh

negara ataupun sekelompok aktor yang berkolusi dengan negara, pendekatan ekonomi politik menyebut munculnya kapitalisme negara (*state capitalism*) dan pendekatan politik ekonomi menyebut munculnya *crony capitalism* dan *bureaucratic authoritarian*.

Seiring perjalanan sejarah, dominasi paradigma pemikiran ekonomi politik dan politik ekonomi saling berganti satu sama lain sehingga dominasi sistem pun saling bergantian pula. Dalam kenyataannya, tidak ada lagi praktek kapitalisme atau sosialisme murni sehingga sistem ekonomi yang ada lebih merupakan sistem ekonomi campuran (*mixed economy*).

Kapan suatu analisis dikatakan menggunakan pendekatan ekonomi politik dan pendekatan politik ekonomi sekaligus dapat digambarkan secara sederhana dalam ilustrasi berikut. Sebagai ilustrasi contoh, buat Max Weber (dalam Giddens, 1985:147-162), proses industrialisasi yang muncul disekelompok Negara Eropa Barat bukan sekedar hasil akhir dari serentetan penanaman modal di sektor-sektor ekonomi tertentu, melainkan suatu kulminasi dari munculnya golongan masyarakat kapitalis. Selanjutnya, golongan ini muncul sebagai akibat terjadinya proses transformasi sosial yang bersifat fundamental, yang diawali oleh munculnya *protestanisme* di masyarakat kelompok Negara Eropa Barat tersebut. Buat Weber, yang terpenting bukan variabel penanaman modal, melainkan aktor yang menggerakkan penanaman modal; selain apakah situasi umum sosial politik atau kebudayaan memungkinkan munculnya peluang-peluang lebar kepada aktor tersebut.

Terdapat beberapa model yang dihasilkan dari pembauran teori ekonomi dan teori politik, antara lain adalah pendekatan Marxis atau Neo Marxis, pendekatan teori sistem, pendekatan institusional hingga pendekatan pilihan publik (*public choice*). Setiap pendekatan memiliki kekhasan masing-masing yang pada akhirnya akan membentuk sebuah pola atau regim-regim ekonomi politik di dalam suatu sistem negara, apakah itu regim kapitalis, sosialis, komunis atau campuran.

Ilmu sosial merupakan sesuatu yang bersifat multidisipliner. Dalam kerangka pemahaman seperti inilah, maka pendekatan ekonomi politik maupun politik ekonomi juga harus dilihat sebagai suatu pendekatan yang bersifat multidisipliner. Artinya, kedua pendekatan tersebut adalah suatu alat analisis bagi sejumlah isu atau kebijakan publik yang relevan dan dapat merangsang perspektif dan situasi dari setiap partisan di dalam kehidupan politik. Uphoff dan Illichman (1972:1-2) lebih mengarahkan kedua pendekatan tersebut sebagai sesuatu yang lebih mementingkan *value relevant* daripada *neutrality relevant*. *Value relevant* berusaha untuk menjelaskan biaya dan konsekuensi dari suatu kebijakan dan alternatif-alternatifnya bagi kesejahteraan individu maupun komunitasnya dan inilah yang disebut sebagai optimalisasi agregat dalam suatu pilihan (lihat Tabel 03).

Tabel : 03
PETA OPTIMALISASI AGREGAT

	<i>Optimal Politically</i>	<i>Acceptable Politically</i>	<i>Unacceptable Politically</i>
<i>Economically Optimal</i>	A	B	C
<i>Economically Acceptable</i>	D	E	F
<i>Economically Unacceptable</i>	G	H	I

Sumber : Uphoff dan Ilchman (1972:3).

Berdasarkan Tabel 02 dapat dijelaskan bahwa seorang ekonom akan memilih posisi B sedang ilmuwan politik akan memilih posisi D. Akan tetapi seorang ekonom politik akan lebih memilih posisi A, sebab dengan pilihan ini *trade off* diantara posisi B dan D dapat diminimalisasikan. Begitu juga dalam realitas pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan, termasuk di dalamnya adalah kebijakan publik. Logika agregasi Uphoff dan Ilchman dapat digunakan untuk menjelaskan kenapa suatu tindakan diambil oleh seorang aktor kebijakan publik.

Kebijakan publik, dalam banyak kondisi, lebih mudah dipahami dalam kerangka pendekatan ekonomi politik dan pendekatan politik ekonomi daripada hanya sekedar dilihat sebagai produk sistem politik atau sistem ekonomi saja. Bagaimanapun juga, harus disadari bahwa, konteks ekonomi, politik ataupun kultur yang ada pada suatu negara bukanlah sesuatu yang *given*, apalagi dalam masyarakat

yang pluralistik. Dalam kasus seperti ini, analisis ekonomi murni ataupun politik murni hanya mampu melihat indikator-indikator permukaan saja, dan tidak mampu menguraikan dan menjangkau fakta yang ada “di luar dirinya” (Jakti, 1994:11).

Sebagaimana diungkapkan oleh Hirschman (1981:5), baik ekonomi politik maupun politik ekonomi adalah *trespass* antara bidang politik dan bidang ekonomi. Selanjutnya, isu mengenai hubungan antara bidang politik dan bidang ekonomi itu meliputi dua aspek, yaitu *explanatory* dan *normative*. Maksudnya, bahwa di samping berupaya menjelaskan bagaimana hubungan antara bidang politik dan bidang ekonomi itu berproses, ekonomi politik dan politik ekonomi juga berbicara tentang bagaimana bidang politik dan bidang ekonomi itu seharusnya dihubungkan.

Studi Donald Rotchild dan Robert Curry (dalam Rachbini, 1996:25-26) berusaha melihat hubungan kepentingan individu dengan kepentingan publik dalam dua pendekatan (ekonomi politik dan politik ekonomi). Menurutnya kaitan kedua masalah ini bisa dimengerti jika faktor *interest* (kepentingan) dan *goal* (tujuan) dilihat sebagai satu hal yang menentukan secara rasional dalam pengambilan keputusan bagi kebijakan publik. Dengan dasar analisis rasional inilah, maka pengambil keputusan bisa sampai pada pilihan kebijakan yang paling baik karena dasar-dasar rasionalitas menjadi kerangka utamanya.

Persoalan mendasar dalam studi proses pembuatan kebijakan publik adalah regulasi atau peraturan yang akan menjadi *output* nya. Teori regulasi ekonomi dapat digunakan untuk menjelaskan fakta ini. Dalam pemikiran George J. Stigler (dalam Rachbini, 1996:130) teori regulasi ekonomi menerangkan siapa yang mendapatkan

manfaat dan siapa yang menanggung beban akibat dari adanya suatu regulasi atau aturan ekonomi yang dikeluarkan pemerintah ataupun yang terjadi karena institusionalisasi di dalam masyarakat.

Teori regulasi dapat dikaitkan dengan teori optimal Pareto (dalam Rachbini, 1996:130-132). Teori optimal Pareto merupakan suatu proposisi tentang adanya perbaikan ekonomi yang terjadi di dalam masyarakat karena proses alokasi sumber-sumber ekonomi tanpa mengakibatkan kerugian pada individu lainnya. Dalam teori optimal Pareto, suatu peraturan dapat berdampak positif pada satu pihak tetapi dapat berdampak negatif pada pihak yang lain. Inilah yang menjadi tesis utama dari suatu regulasi.

Menurut Stigler (dalam Rachbini, 1996:131), ada dua alternatif pandangan tentang bagaimana suatu regulasi diberlakukan, yaitu: pertama, regulasi dilembagakan terutama untuk memberlakukan proteksi dan kemanfaatan tertentu untuk publik atau sebagian sub kelas dari publik tersebut. Kedua adalah suatu tipe analisis di mana proses politik dianggap sebagai suatu hal yang patut diperhitungkan dan merupakan satu penjelasan rasional.

Berdasarkan semua uraian tentang perspektif ekonomi politik dan politik ekonomi, baik sebagai suatu sistem maupun pendekatan, satu kesimpulan yang dapat diambil adalah bahwa masalah kebijakan, termasuk di dalamnya adalah regulasi sebagai output dari kebijakan merupakan bagian dari proses politik dan fenomena ekonomi. Negara adalah satu lembaga yang dapat melakukan transaksi dengan pihak lain tidak dengan dasar atau prinsip sukarela. Artinya, dengan aturan-aturan yang

dibuatnya, negara dapat memberlakukan dengan kekuatan memaksa transaksinya dengan pihak lain sesuai dengan aturan yang ada. Dengan demikian negara mempunyai sumberdaya utama yang tidak bisa di saingi dan dimiliki oleh pihak lain, yaitu kekuatan untuk memaksa (*power to coerce*).

Penelitian ini memfokuskan pada studi kebijakan publik, dalam hal ini adalah kebijakan harga BBM. Sebagaimana diketahui, kebijakan BBM pada dasarnya adalah kebijakan yang lebih mengarah pada kebijakan ekonomi politik karena ia menyangkut realitas ekonomi (berkaitan dengan penerimaan negara dan mekanisme pembentukan harga) dengan kelayakan politik (dikaitkan dengan BBM sebagai pemenuh hajat hidup orang banyak sekaligus *social effect* yang ditimbulkan dari kebijakan harga BBM).

Penelitian ini akan menempatkan pendekatan ekonomi politik sebagai satu alat analisis yang digunakan untuk melihat proses perumusan kebijakan publik. Untuk mendapatkan analisis yang mendalam, maka tabel analisis digunakan dalam penelitian ini. Dengan tabel analisis ini, diharapkan akan tergali informasi apakah realitas ekonomi lebih mengedepan sehingga pendekatan ekonomi politik lebih dominan digunakan dalam kebijakan harga BBM pada periode tertentu ataukah kelayakan politik yang lebih mengedepan sehingga pendekatan politik ekonomi yang lebih dominan digunakan sebagai pertimbangan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Menurut David William (dalam Zaenal Hidayat, 2002:1) ada beberapa tipe informasi yang sesuai untuk dipecahkan melalui penelitian kualitatif, yang meliputi:

1. Memahami makna yang mendasari tingkah laku informan.
2. Mendeskripsikan latar dan interaksi yang kompleks dari informan.
3. Mengidentifikasi tipe-tipe informasi baru yang hendak dikumpulkan.
4. Memahami keadaan yang terbatas jumlahnya dengan fokus yang mendalam dan rinci.
5. Mendeskripsikan fenomena guna melahirkan teori.
6. Mempersoalkan variabel-variabel menurut pandangan dan definisi informan.
7. Menghendaki deskripsi dan konklusi yang kaya tentang konteks.
8. Menghendaki terfokus pada interaksi manusia dan proses-proses yang mereka lakukan.

Sebagaimana telah disebutkan dalam tujuan penelitian, penelitian ini memfokuskan dirinya untuk menganalisis satu fakta secara rinci dan mendalam. Sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti, maka penelitian ini akan menekankan pada pencarian informasi yang berbentuk deskripsi dan konklusi yang kaya tentang

konteks (tipe informasi ketujuh) dengan cara melakukan *library research* yang diperkuat dengan wawancara pada beberapa pihak terkait guna *cross chek*.

Untuk menghasilkan satu analisis yang tajam, sesuai dengan acuan di atas dan tujuan penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif dengan membuat *logical framework*. Metode analisis isi dan analisis wacana akan menjadi bagian terpenting untuk menggali informasi dan menganalisis data dalam penelitian kualitatif ini.

B. Fokus Penelitian

Pembahasan utama penelitian ini adalah kebijakan harga BBM di Indonesia dengan titik tekan kebijakan subsidi harga BBM selama era pemerintahan Presiden Soeharto dan Presiden Habibie serta kebijakan pencabutan secara bertahap subsidi harga BBM di Indonesia pada dua era pemerintahan yaitu Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati (penelitian ini dilakukan tahun 2003, pada saat Megawati masih menjabat sebagai Presiden). Kebijakan harga BBM dipilih sebagai kasus yang mewakili kajian kebijakan publik di Indonesia dalam penelitian ini selain karena merupakan satu fakta yang *up to date* saat peneliti sedang menyelesaikan kuliah di Magister Administrasi Publik, UNDIP, juga karena kebijakan harga BBM mempunyai karakteristik yang khas; menyangkut kepentingan publik, mampu menggambarkan keterkaitan hubungan antara kepentingan ekonomi (industrialisasi) dengan *interest* politik pemerintah dan tidak kalah penting adalah menyangkut aspek ekonomi dan politik internasional.

Karakteristik yang khas dari BBM ini diharapkan mampu menjelaskan bagaimana konteks ekonomi politik lahirnya suatu kebijakan. Pada akhirnya, penelitian ini diharapkan mampu menemukan satu realitas yang dominan yang dominan diantara realitas ekonomi dan realitas politik pada setiap rezim pemerintahan dalam perumusan kebijakan harga BBM.

Sesuai dengan fokus penelitian tersebut, maka pembatasan definisi perlu dilakukan untuk memperjelas konteks permasalahan.

1. Kebijakan Publik yaitu : suatu wacana sikap atau tindakan tertentu yang dipilih oleh pemerintah untuk mencapai sasaran tertentu.
2. Ekonomi Politik yaitu : suatu analisis dalam perumusan kebijakan publik yang membahas hubungan ekonomi dan politik pada suatu realitas pengambilan keputusan oleh elit penguasa dengan menekankan analisis pada teori-teori ekonomi dan teori-teori politik, menggunakan kerangka berpikir logis berdasarkan hitungan ekonomi maupun hitungan yang bersifat politis serta menerangkan *economic reason* sekaligus motivasi politik yang dipilihnya.

Indikator ekonomi politik yang digunakan dalam penelitian ini:

- a. Orientasi terhadap *profit*
- b. Upaya untuk mendapatkan penerimaan (*revenue*)
- c. Menyangkut pertimbangan rugi / laba
- d. Berkaitan dengan *supply / demand*
- e. Orientasi pada *legitimate power*

- f. Upaya untuk menjaga stabilitas dalam mempertahankan *status quo*
 - g. Menyangkut pembagian kekuasaan (*power sharing*)
 - h. Berkaitan dengan tuntutan, *pressure* dan konflik politik
3. *Economic Domination* atau dominasi ekonomi : adalah suatu keadaan di mana keputusan yang diambil oleh pemerintah lebih mengarah pada empat indikator yaitu orientasi terhadap *profit*, berupaya untuk mendapatkan penerimaan (*revenue*), menyangkut perhitungan rugi/laba, dan berkaitan dengan *supply/demand*.
4. *Political Domination* atau dominasi politik adalah suatu keadaan di mana keputusan yang diambil oleh pemerintah lebih mengarah pada empat indikator, yaitu berorientasi pada *legitimate power*, sebagai upaya untuk menjaga stabilitas dalam mempertahankan *status quo*, menyangkut pembagian kekuasaan (*power sharing*), dan berkaitan dengan tuntutan, *pressure* dan konflik politik.

C. Pemilihan Informan

Informan diperlukan utamanya berkaitan dengan kegiatan untuk menafsirkan data primer secara akurat, sehingga tingkat validitas (kebenaran), reliabilitas (konsistensi) dan obyektifitas dalam penelitian dapat dipertanggungjawabkan. Penelitian ini menggunakan *key informan*.

Key informan dipilih dengan mengacu pada pendapat Spradley (dalam Faisal, 1990:44-45) yang menyatakan bahwa ada beberapa persyaratan untuk seorang informan, yaitu:

1. Mereka adalah yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses enkulturasi sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui, tetapi juga dihayatinya.
2. Mereka yang tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti.
3. Mereka yang mempunyai kesempatan atau waktu yang memadai untuk dimintai informasi.
4. Mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil kemasannya sendiri.
5. Mereka yang pada mulanya tergolong cukup asing akan peneliti sehingga lebih mendalam untuk dijadikan narasumber.

Penentuan *key informan* dilakukan dengan mengacu pada data yang diperoleh baik melalui media cetak maupun elektronik. Jumlah informan tidak ditentukan dari awal dan pencarian terhadapnya akan dihentikan apabila data dirasa telah mencukupi.

D. Instrumen Penelitian

Penelitian ini, sebagaimana penelitian kualitatif yang lain, instrumen penelitian yang dipergunakan bukanlah alat ukur yang disusun atas dasar definisi operasional variabel-variabel (sebagaimana yang ada dalam penelitian kuantitatif). Akan tetapi instrumennya adalah peneliti sendiri sebab selain karena penelitian ini tidak memakai logika deduktif verifikatif juga karena segala sesuatu yang menyangkut penelitian ini belum mempunyai bentuk yang pasti., sehingga logika yang dipakai dalam penelitian ini adalah logika dari peneliti sendiri. Menurut Nasution (1988:55) dalam keadaan yang serba tidak pasti dan jelas, maka tidak ada pilihan lain selain menggunakan peneliti sebagai satu-satunya alat yang dapat menghadapinya. Meskipun demikian, penelitian ini tetap melandaskan dirinya pada kerangka teori dan metodologi penelitian dalam kerangka kerjanya.

Dengan mengacu pada tulisan Nasution (1988:55-56), ada beberapa alasan mengapa peneliti dijadikan instrumen utama dalam penelitian ini, yaitu:

1. Peneliti sebagai instrumen dapat segera menganalisis data yang diperoleh sehingga dapat ditentukan arah penelitian jika ternyata di lapangan ditemui hal-hal yang tidak diperkirakan sebelumnya.
2. Sebagai satu penelitian yang memfokuskan pada satu kasus yang multidisipliner dengan kondisi yang berubah-ubah, maka peneliti merupakan satu alat yang dapat menyesuaikan diri terhadap semua aspek keadaan dan mengumpulkan aneka ragam data sekaligus.

3. Berkaitan dengan fokus penelitian, penelitian ini memberi titik tekan pada hal-hal yang tidak bisa begitu saja diukur dengan test atau angket (respon yang dapat dikuantifikasi agar dapat diolah secara statistik), dan untuk memperoleh temuan yang diinginkan maka salah satu caranya adalah dengan menggunakan peneliti sebagai instrumen.

E. Teknik Pengumpulan Data

Cara-cara yang akan digunakan untuk menjelaskan konteks ekonomi politik dan politik ekonomi lahirnya kebijakan harga BBM di Indonesia (1971-2002) terutama adalah dengan cara mengumpulkan data utama dan data penunjang. . Data utama akan dikumpulkan dari dokumen-dokumen yang ada pada instansi terkait, yaitu: Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Sekretariat Negara, artikel, pendapat pakar, komentar-komentar berbagai kelompok kepentingan dan masyarakat maupun laporan peristiwa yang dimuat di media cetak, media elektronik, internet dan Litbang atau bank data dari media-media tersebut.

Data penunjang akan digunakan oleh peneliti untuk menafsirkan data utama agar diperoleh data yang lebih akurat. Data penunjang tersebut akan didapatkan dari *key informan* yang terkait dengan penelitian ini. Data ini akan diperoleh dengan cara wawancara terutama dengan pakar intelektual dari Litbang Perguruan Tinggi dan Lembaga Kajian (CSIS dan LIPI). Teknik wawancara dipilih dalam penelitian ini sebab dengan teknik ini memungkinkan peneliti untuk melakukan kajian lintas waktu

dengan menanyakan hal-hal yang terkait dengan kejadian yang telah lalu maupun prediksi dari informan untuk masa mendatang.

Data utama berupa dokumen kebijakan dan tulisan ilmiah terutama akan diperoleh dari:

1. Sekretariat Negara.
2. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.
3. PERTAMINA (Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional).
4. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).
5. CSIS (*Centre for Strategic And International Studies*).
6. LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia)
7. Jurnal –Jurnal dan Media Cetak maupun Elektronik dari Dalam dan Luar Negeri.

Berdasar uraian tersebut di atas, maka teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi:

1. Telaah dokumentasi pada data utama yang dilakukan dengan metode analisis isi dan analisis wacana. Untuk keperluan ini maka penelitian ini menetapkan adanya matrik analisis. Sebagai upaya untuk mendapatkan keakuratan data dan mempertajam analisis maka perlu dilakukan:
2. Wawancara dengan *key informan* dengan menggunakan panduan wawancara atau *interview guide*. Panduan wawancara sebagai pedoman awal tetap diperlukan dalam penelitian meski tidak menutup kemungkinan di lapangan nanti akan mengalami perkembangan atau mungkin juga perubahan. Untuk

memudahkan pekerjaan peneliti, dalam hal ini, peneliti akan menggunakan alat bantu *tape recorder*. Untuk menghindari terjadinya unvaliditas data karena tingkat kerisikanan alat bantu *tape recorder*, maka catatan penelitian juga akan digunakan dalam penelitian ini.

F. Analisis Data

Menurut Zaenal Hidayat (2000:6) prinsip utama dalam analisis data adalah bagaimana menjadikan data atau informasi yang telah dikumpulkan dapat disajikan dalam bentuk uraian dan sekaligus memberikan makna atau interpretasi sehingga informasi tersebut memiliki signifikansi ilmiah atau teoritis.

Dalam penelitian ini, analisis data dimulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian.. Tahapan analisis dilakukan sebagai berikut:

1. Melakukan reduksi data.

Berbagai data tersebut, selanjutnya akan dikategorikan dalam tahapan-tahapan atau periodisasi berdasarkan perspektif ekonomi politik yang menonjol dalam kurun waktu tersebut. Dalam penelitian ini, periodisasi utama sudah dipetakan dari awal menjadi dua periode yaitu periode kebijakan subsidi dengan satu harga (*one price policy*) serta mekanisme harga tetap (*fix price*) pada era Pemerintahan Soeharto dan Pemerintahan Habibie serta periode kebijakan pencabutan subsidi dengan sistem harga mengambang pada

Pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Pemerintahan Megawati. . Untuk membantu pengolahan data, di samping juga untuk mempertajam analisis, periodisasi juga dilakukan berkenaan dengan UU Migas yang ada, yaitu UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara (UU PERTAMINA) dan UU No 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi (UU Migas).

2. Memahami latar belakang kebijakan.

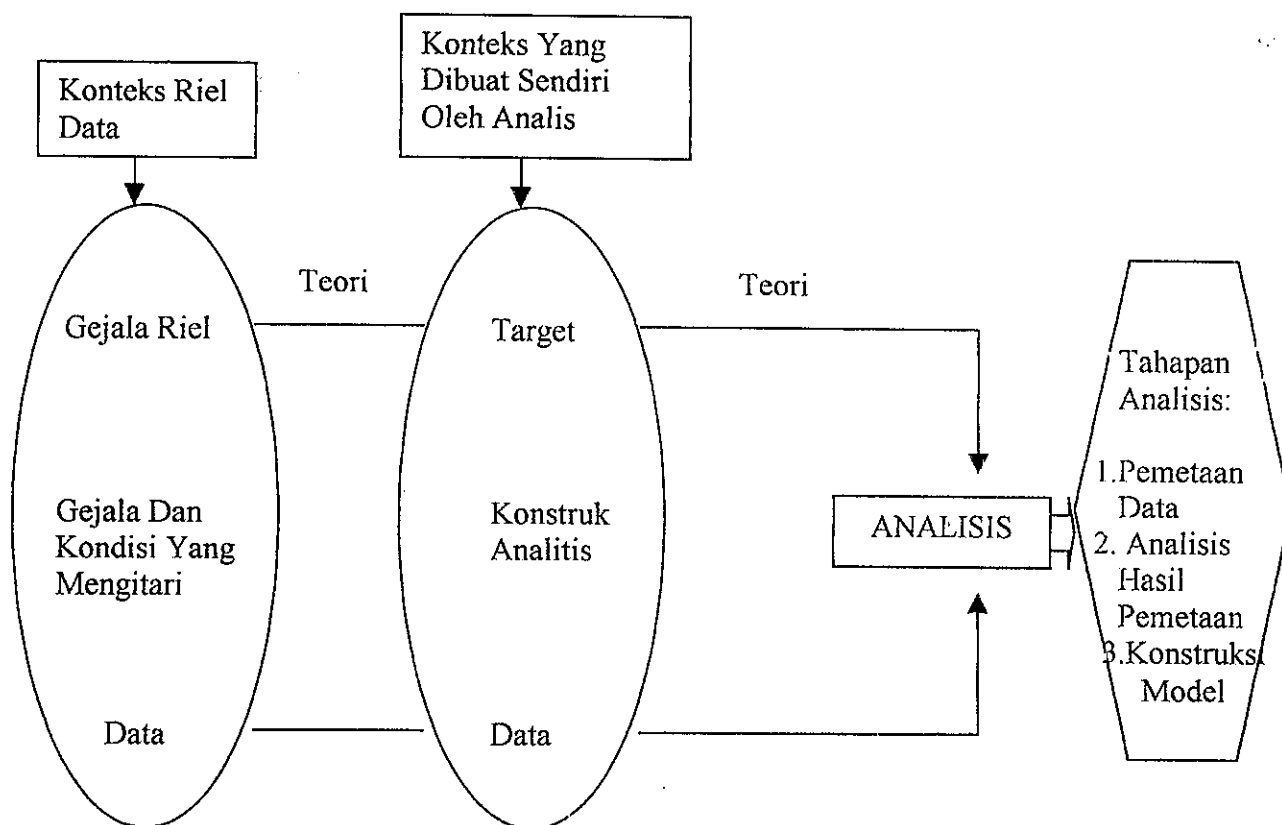
Setelah data berhasil dikategorikan, analisis selanjutnya diarahkan untuk memahami latar belakang munculnya suatu kebijakan. Analisis ini dilakukan dengan pemetaan data dan dokumen pendukung untuk tiap tahapan yang telah berhasil dibuat. Melalui analisis ini diharapkan akan dapat diperoleh gambaran bagaimana konteks ekonomi politik dalam proses lahirnya suatu kebijakan dalam periodisasi tertentu.

3. Mengkonstruksi model.

Tahapan terakhir analisis dalam penelitian ini adalah mengkonstruksi model pendekatan ekonomi politik pada setiap periodisasi untuk dapat menjelaskan mana yang lebih dominan diantara realitas ekonomi dan kelayakan politik.

Akhirnya, sebagai satu penelitian kualitatif yang mendasarkan data utamanya pada analisis isi dan analisis wacana dengan melakukan analisis dalam bingkai *logical framework*, untuk mendapatkan satu temuan dan analisis data yang preskriptif, analitis dan metodologis maka perlu ditetapkan adanya kerangka kerja dalam penelitian ini.

Gambar: 05
KERANGKA KERJA ANALISIS



Sumber : Diolah dengan mengacu pada Kerangka Kerja Analisis Isi Klaus Krippendorff (1993:29).

G. Sistematika Penulisan

Bab I merupakan pendahuluan yang berisi tentang hal yang mendasari mengapa dan apa permasalahan yang dipilih dalam penelitian ini, serta tujuan dan kegunaannya dalam kajian disiplin ilmu terkait.

Bab II menguraikan tentang tinjauan pustaka yang memaparkan tentang landasan teori dalam penelitian ini. Adapun landasan teori tersebut terdiri dari :

1. Kebijakan Publik : Kajian dan Pemahaman.
2. Pendekatan Ekonomi Politik: Sebuah Ragangan Dalam Kebijakan Publik.

Bab III merupakan kerangka acuan metodologi yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab IV dan Bab V merupakan hasil penelitian yang dilakukan terhadap fokus penelitian. Penjelasan dalam hal ini, pada bab IV meliputi Tinjauan Historis Kebijakan Migas di Indonesia, yang terdiri dari sub kajian sebagai berikut:

- A. Industri Minyak Bumi Indonesia : Fase Awal Perkembangan
- B. Masa Orde Baru : Minyak Bumi dan Industrialisasi
- B.1. Bisnis KKN di PERTAMINA
- C. Masa Orde Reformasi : Krisis Ekonomi dan Permintaan Reformasi

Pada Bab V adalah Analisis Data : Konteks Ekonomi Politik Kebijakan Harga BBM , yang terdiri dari sub kajian sebagai berikut :

- A. Kebijakan harga BBM dari Masa Ke Masa

1. Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Soeharto
 2. Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Habibie
 3. Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Abdurrahman Wahid
 4. Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Megawati
- B. Konteks Ekonomi Politik Kebijakan Harga BBM dari Masa Ke Masa
- C. Diskusi Teoritis Hasil Penelitian

Bab VI merupakan penutup dalam penelitian ini yang terdiri dari kesimpulan sebagai hasil akhir yang dapat ditarik suatu benang merah dalam fokus penelitian dan rekomendasi kebijakan sebagai kajian alternatif yang dapat digunakan dalam proses perumusan kebijakan publik.

BAB IV

TINJAUAN HISTORIS KEBIJAKAN MIGAS DI INDONESIA

A. INDUSTRI MINYAK BUMI INDONESIA: FASE AWAL PERKEMBANGAN

Industri minyak bumi terutama di negara-negara yang sedang berkembang mempunyai ciri-ciri khusus dalam pola ekonomi negara-negara tersebut. Di negara-negara penghasil minyak bumi yang sedang berkembang, minyak bumi merupakan komoditi sangat penting dalam kehidupan ekonomi negara tersebut, terutama menyangkut pemasukan yang diperoleh dari ekspor minyak buminya. Negara-negara yang mempunyai sumber minyak yang besar, minyak bumi merupakan kehidupan bagi ekonominya. Industri minyak bumi merupakan komponen besar bagi pendapatan nasional dan sumber utama devisa yang diperlukan untuk pembangunan.

Minyak bumi merupakan komoditi penting dalam perdagangan internasional. Dengan sendirinya minyak bumi merupakan komoditi yang mempunyai keterkaitan erat dengan politik luar negeri dan juga kegiatan politik dalam negeri negara-negara pengeksport minyak. Berbagai perusahaan minyak raksasa dari berbagai negara maju, terutama Amerika Serikat, sudah sejak lama berusaha mencari, menambang serta memperdagangkan minyak bumi.

Pentingnya minyak bumi dalam pembangunan dapat dimengerti apabila ditinjau sebagai salah satu faktor produksi atau setidaknya sebagai suatu

katalisator kelancaran produksi dan industrialisasi. Bagi Indonesia khususnya, peranan minyak bumi dalam pembangunan dapat dilihat dari beberapa segi (Adimir Adin, *PRISMA*, 4 Mei 1976:5). *Pertama*, sumbangannya terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tiap-tiap tahun. Sumbangan tersebut berupa rupiah dari penjualan bahan bakar minyak dalam negeri dan berupa devisa dari hasil ekspor minyak ke luar negeri. *Kedua*, fungsinya sebagai sumber pokok energi komersiil Indonesia dan sebagai bahan baku industri petrokimia, seperti pupuk, agro chemical, bahan plastik dan lain-lain. *Ketiga*, hasil-hasil pembangunan fisik, berupa pembukaan daerah-daerah baru lengkap dengan prasarananya, usaha-usaha *community development* di daerah-daerah yang timbul dari kegiatan untuk menghasilkan minyak. Meski pada kenyataannya ketiga hal tersebut tidak berhasil secara mutlak namun peranan minyak bumi dalam pembangunan tidak bisa diabaikan.

Minyak bumi memainkan peranan dalam pembangunan setiap negara penghasil minyak. Perkembangan ekonomi Amerika Serikat sangat pesat setelah ditemukan ladang-ladang minyak di Pantai Barat. Negara anggota- OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*) mengandalkan minyak untuk pembangunan negaranya. Kuwait merupakan suatu contoh extrim di mana minyak bumi memegang peranan sebagai sumber pembiayaan pembangunan negara. Tercatat dalam data, bahwa Kuwait sejak tahun 1960 an mempunyai pendapatan nasional yang hampir seluruhnya diperoleh dari minyak buminya.

Indonesia beruntung dengan adanya sumber minyak bumi, terbukti dan potensiil, yang cukup besar. Bagi Indonesia, harga minyak bumi dalam industrialisasi relatif murah. Sumber minyak dalam negeri yang aman, terjamin dan lancar lebih memudahkan industrialisasi berkembang di Indonesia apabila dibandingkan dengan negara yang sedang berkembang lain seperti India, di mana penyediaan minyak bumi yang sampai kini masih dikuasai perusahaan raksasa asing, merupakan masalah yang belum teratasi.

Di Indonesia sendiri peranan minyak bumi dalam pembangunan sangat nyata, meskipun masih sangat kecil. Meskipun pada kenyataannya industri minyak sudah cukup tua, tetapi nyatanya belum ada integrasi industri minyak ke dalam rencana keseluruhan pembangunan, kecuali "*shares*" yang dihasilkan minyak bagi anggaran penerimaan negara. Minyak bumi pernah menjadi komoditi ekspor terbesar bagi negara Indonesia. Pada tahun 1970, ekspor minyak bumi mencapai 31,9% dari keseluruhan jumlah ekspor Indonesia. Bahkan pada tahun 1971 mencapai angka 41,8% dari total ekspor Indonesia.

Pembangunan daerah yang menghasilkan minyak bumi di Indonesia masih jauh dari yang diharapkan. Sumbangan perusahaan minyak terhadap pembangunan di daerah-daerah masih berbentuk *piece-meal and isolated* (Thalib, 1972:37). Dalam banyak hal tidak merupakan suatu bagian dari rencana pembangunan berjangka atau bagian dari suatu *integrated package* dalam suatu kerangka rencana pembangunan. Berdirinya perusahaan-perusahaan vertikal atau horisontal industri minyak bumi yang

seharusnya dapat diarahkan untuk perkembangan suatu daerah masih belum terlaksana.

Impor minyak bumi oleh negara-negara yang tidak mempunyai sumber sendiri merupakan suatu beban devisa yang sungguh berat dan suatu kebijaksanaan impor yang tidak dapat ditangguhkan atau dihindarkan. Hal ini dapat dilihat dari kebijaksanaan pemerintah Australia yang telah memberikan *incentives* dan subsidi kepada perusahaan-perusahaan minyak untuk mencari dan menggali minyak bumi di Australia, walaupun dalam jangka pendek biayanya jauh lebih mahal dibandingkan dengan mengimpornya.

Jepang yang merupakan suatu negara industri yang hampir sama sekali tidak mempunyai sumber minyak bumi di negaranya, harus mengimpornya untuk kelanjutan hidup negaranya. Untuk memperkecil pengeluaran impor minyak bumi, perusahaan-perusahaan Jepang telah aktif melakukan penanaman modal dibidang pencarian minyak bumi hampir di seluruh pelosok dunia. Hal ini dilakukan juga untuk mengamankan dan menjamin sumber-sumber minyak bumi yang diperlukannya.

Produksi minyak Indonesia dapat dikatakan sudah tua. Menurut sejarah perminyakan, ia terbilang salah satu dari wilayah produksi tertua dan terbesar di dunia, pangkalan pertama dari *Royal Dutch* atau grup *Shell*. Pencarian minyak di Indonesia dimulai pada tahun 1871, hanya dua belas tahun setelah sumur minyak pertama dibor di Pennsylvania. Produksi komersil pertama dimulai pada tahun 1885, dan pada ujung abad tersebut, minyak bumi sedang diproduksi di kilang di Sumatra

Selatan, di Jawa Tengah dan Jawa Timur, dan di Kalimantan. *Standart Oil of New Jersey* masuk ke Indonesia pada tahun 1912 dan kemudian menggabungkan kepentingan mereka di Timur Jauh dengan *Mobil Oil* untuk membentuk *Stanvac*. *Stanvac* atau *Standart Oil of California* masuk ke Indonesia pada tahun tiga puluhan dan pada tahun 1936 menggabungkan saham Asia-nya dengan *Texaco* untuk membentuk *Caltex* (Bartlett III *et al*, 1986:1). Jadi, dalam gabungan yang biasanya disebut Tiga Besar, terdapat lima maskapai minyak internasional di Indonesia pada tahun 1940. Pada tahun tersebut produksi total minyak Indonesia berada pada tingkat kelima di dunia.

Dua puluh lima tahun kemudian, hanya sebuah perusahaan minyak terkemuka yang turut serta mencari minyak, dan sekalipun terdapat kenaikan mutlak dari produksi minyaknya, Indonesia jatuh ke tingkat kedua belas dalam kedudukan produksi dunia. Pada saat tersebut sedang terjadi Perang Dunia II dan perjuangan mencapai kemerdekaan dan juga mengawali kegiatan eksplorasi baru; terdapat pelarangan pemberian hak eksplorasi baru dalam masa sepuluh tahun; dan keadaan perekonomian semakin *chaos*, semuanya itu membuat perusahaan-perusahaan baru yang ingin masuk menjadi enggan. Sekitar tahun 1956, kegiatan pencarian minyak terutama dilakukan di negara-negara lain, dan potensi Indonesia sama sekali tidak diiindahkan. Dua diantara kelompok Tiga Besar pada saat itu sedang melakukan perundingan untuk menjual saham mereka di Indonesia.

Namun, sekitar tahun 1970, Indonesia kembali berada dibarisan depan dalam pengembangan minyak dunia. PERTAMINA, perusahaan minyak negara, mengawasi

lebih dari dua puluh perusahaan minyak internasional yang bekerja berdasarkan kontrak baru yang bernama Kontrak Bagi Hasil (*Production Shares Contract*). Kontrak ini dipelopori PERTAMINA dan sekaligus membuka landasan dasar baru dalam industri perminyakan dunia. Pada akhir tahun 1971, tiga puluh satu buah perusahaan minyak telah memasuki empat puluh satu Kontrak Bagi Hasil dengan PERTAMINA untuk melakukan eksplorasi di seluruh Nusantara (Bartlett III, 1986:2).

Indonesia terbilang salah satu dari sedikit negara yang memiliki perusahaan minyak yang beroperasi penuh secara terpadu, menyeluruh dikelola oleh manajemen nasional. Mulai dari usaha pengeboran sampai komputer, pengilangan ke pompa-pompa bensin, divisi dan operasi PERTAMINA seluruhnya dimiliki dan dioperasikan oleh bangsa Indonesia sendiri. Perusahaan ini ditugaskan untuk memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri berdasar ongkos pokok dan berhasil mengatasi kekurangan serta menghilangkan pasar gelap yang menulari industri minyak beberapa tahun sebelumnya. Dalam pemasaran luar negeri, perusahaan patungan PERTAMINA yang terdapat di Jepang telah berhasil meningkatkan penjualannya hampir seratus kali lipat sejak tahun 1966.

Terbentuknya PERTAMINA mempunyai perjalanan sejarah tersendiri. "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat." Demikian disebutkan dalam salah satu pasal 33 UUD 1945. Berdasarkan pernyataan ini, maka hak untuk mengelola industri perminyakan jatuh ke tangan pemerintah, maka pada tahun 1960

Dewan Perwakilan Rakyat mengeluarkan kebijakan yang menyatakan bahwa penambangan hanya boleh dilaksanakan oleh negara melalui perusahaan negara. Hal ini termaktub dalam UU No. 44 tahun 1960.

Dalam UU tersebut juga dinyatakan bahwa Menteri dapat menunjuk pihak lain untuk menjadi kontraktor bagi perusahaan negara apabila dianggap perlu untuk menyelesaikan suatu proyek atau memulai suatu proyek yang masih belum diusahakan oleh perusahaan negara. Sementara itu, pihak asing yang terlibat di dalamnya berdasarkan kontrak saja. Perusahaan-perusahaan asing sepakat untuk secara bertahap menjual tempat penyulingan minyaknya dan aset lainnya di bidang pemasaran dan distribusi kepada pihak Indonesia dalam jangka waktu lima sampai limabelas tahun.

Didasarkan semua itu, maka pada tahun 1957, Kepala Staf Angkatan Darat Kolonel A.H. Nasution memerintahkan LetKol Dokter Ibnu Sutowo untuk membentuk suatu perusahaan guna membangun kembali industri minyak bumi di Indonesia. Pada bulan Desember 1957 terbentuklah PN. Perusahaan Minyak Nasional (PERMINA) yang mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan tenaga ahli di bidang perminyakan. Selain PERMINA juga didirikan PN PERTAMIN dan PN PERMIGAN yang mendapat tanggung jawab untuk mengatur proses distribusi minyak dan pertambangan bagi kepulauan Indonesia. Pada tahun 1968, untuk mrngkonsolidasi industri perminyakan dan gas, manajemen eksplorasi pemasaran dan distribusi maka PERTAMIN, PERMIGAN dan PERMINA merger menjadi PN PERTAMINA (Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional).

PERTAMINA akhirnya menjadi satu-satunya perusahaan minyak bumi di Indonesia diharapkan menjadi satu perusahaan negara yang kuat dan dapat menjadi *agent of development* yang efektif. Kegiatan-kegiatannya yang meliputi hampir seluruh pelosok tanah air mempunyai kedudukan yang sangat berarti.

Mengenai pengaturan hubungan-hubungan resmi antara PERTAMINA dan Pemerintah Pusat, Undang-undang PERTAMINA NO.8 disahkan diakhir tahun 1971 dan berlaku sejak 1 Januari 1971. Undang-undang ini mengandung sebuah Keputusan Presiden terdahulu yang menetapkan kewajiban PERTAMINA untuk membayar pajak sebesar 60% dari keuntungan usahanya sendiri, di samping menyerahkan 60% keuntungan bersih dari kontrak-kontrak bagi hasil dan penyerahan bonus yang dipungut dari kontrak-kontrak ini dengan kontraktor asing (Hunter, 1974:81).

Undang-undang ini menempatkan pimpinan PERTAMINA di bawah kekuasaan Dewan Direksi yang terdiri dari Direktur Utama dan lima Direktur, masing-masing seorang untuk kelima bidang kegiatan utama: eksplorasi dan produksi, penyulingan dan petrokimia, pemasaran dalam negeri, perkapalan, dan keuangan dan administrasi. Tetapi undang-undang ini juga menciptakan suatu Dewan Komisaris Pengawas, yang terdiri dari Ketua Bappenas, Menteri Keuangan dan Menteri Pertambangan, untuk mengadakan pengontrolan terhadap kegiatan-kegiatan PERTAMINA. Khususnya, undang-undang tersebut mengharuskan PERTAMINA minta persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Komisaris untuk pinjaman-pinjaman, kontrak-kontrak pembelian dan penjualan yang melebihi jumlah tertentu, dan untuk transaksi-transaksi pendirian anak-anak perusahaan ataupun perusahaan-perusahaan

afiliasi (Hunter, 1974:81). Dewan Komisaris yang harus mengadakan rapat sekali sebulan juga diberikan kekuasaan untuk menyetujui anggaran tahunan PERTAMINA dan perubahan-perubahan anggaran.

Ketentuan kebijaksanaan dan manajemen dari undang-undang ini sejalan dengan tujuan umum Pemerintahan Soeharto, yaitu melembagakan pengambilan keputusan sebagai lawan dari cara yang sangat pribadi pada era Soekarno. Dalam banyak hal PERTAMINA dapat dikatakan sebagai satu-satunya perusahaan Indonesia yang mampu memberi modal investasi bagi pendirian perusahaan baru. Selain itu, ia juga pemegang monopoli dalam industri perminyakan Indonesia.

Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka UU No 8 Tahun 1971 menyerahkan segala persoalannya kepada presiden dan dewan komisaris menggunakan kekuasaannya yang luas untuk menentukan apakah PERTAMINA boleh atau tidak mendirikan anak perusahaan (A.G. Bartlett III *et al*, 1986:327). Undang-undang ini memberikan kesempatan kepada PERTAMINA untuk memperluas bidang operasinya di luar minyak dan gas bumi dengan dua persyaratan utama yaitu mendapatkan izin dari presiden dan semua kegiatan tersebut masih berhubungan dengan operasi minyak dan gas bumi.

PERTAMINA dengan daerah kegiatannya di Sumatera dan Aceh, pada taraf permulaan mengalami kesulitan untuk menjual hasil minyak buminya keluar negeri karena adanya keraguan pihak luar negeri mengenai hak atas minyak yang dihasilkan di daerah konsesi yang statusnya masih dalam persoalan. Pada saat itu, sebuah perusahaan asing, *The Refining Associates of Canada (REFICAN)* mengambil resiko

untuk membeli minyak mentah produksi PERTAMINA, dan disusul kemudian, pada tahun 1958, sebuah perusahaan Jepang, *North Sumatra Oil Development Company (NOSODECO)* memberikan pinjaman jangka panjang untuk pembelian mesin, alat-alat dan *technical know how* untuk eksploitasi minyak bumi dengan pembayaran kembali dalam bentuk minyak mentah yang dihasilkan. Hal ini merupakan kejadian penting untuk PERTAMINA dalam perkembangannya sebagai perusahaan minyak bumi di Indonesia.

Di Indonesia, sebelum tahun 1957 terdapat tiga perusahaan minyak asing yaitu Shell, Stanvac dan Caltec Pacific. Ketiganya bekerja atas dasar hak konsesi yang biasa disebut "5A Contract". Hak-hak konsesi ini diberikan oleh Pemerintah Hindia Belanda dan setelah Indonesia mencapai kedaulatan penuh mulai mengambil alih kewenangannya.

Kontrak Karya sesuai dengan Pertemuan Tokyo merupakan cara kerjasama antara ketiga perusahaan negara (PERMINA, PERTAMIN dan PERMIGAN) dengan tiga perusahaan asing (Shell, Stanvac dan Caltec Pacific). Stanvac mempunyai kontrak karya dengan PERMINA, Chaltex mempunyai kontrak karya dengan PERTAMIN dan Shell mempunyai kontrak karya dengan PERMIGAN. Dalam kerjasama ini, PERMIGAN tidak terlalu menonjol karena daerah usaha Shell yang tidak produktif dan adanya kebijaksanaan Shell untuk tidak mengambil resiko berhubung situasi politik yang kurang stabil saat itu di Indonesia.

Pada tahun 1957 produksi minyak mentah Indonesia mencapai 312.000 barel per hari. Jumlah ini hampir dua kali lebih besar dari angka produksi tahun 1940.

Untuk masa yang sama, negara-negara Timur Tengah mengalami kenaikan sebesar 12 kali dan negara Amerika Latin sebesar 4 kali lipat. Keadaan stagnasi berjalan sampai tahun 1960 saat di mana UU No 44 diundangkan. Dalam UU tersebut, pemerintah mempertegas kebijakan minyak bumi dan gas Indonesia.

Dalam tahun 1960-1965, situasi politik Indonesia menghambat perkembangan industri minyak bumi sehingga posisi industri minyak bumi Indonesia tidak bisa sejajar dengan negara-negara penghasil minyak lainnya. Ada hal terpenting yang perlu dicatat pada kurun waktu tersebut yaitu bergabungnya Indonesia dalam OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*) pada tahun 1962 (Sanusi, 1982:145). OPEC didirikan oleh lima negara pemrakarsa yaitu Iran, Irak, Kuwait, Saudi Arabia dan Venezuela sebagai akibat dari adanya tekanan-tekanan dari perusahaan minyak asing yang selalu merugikan negara-negara penghasil minyak.

Pada tahun 1965 produksi minyak mentah Indonesia mencapai 480.000 barel per hari. Kenaikan peningkatan produksi minyak Indonesia setidaknya dipengaruhi oleh perkembangan politik dunia yang terjadi saat itu. Perkembangan-perkembangan politik dunia dan terutama krisis politik yang terjadi di negara-negara Timur Tengah, Nigeria dan Libya membuat negara-negara pengimpor minyak melakukan kebijaksanaan *diversification of sources of supplies*. Demikian juga dengan adanya kesadaran mengenai pengotoran udara dari bahan bakar di negara industri, terutama Jepang, membuat negara-negara pengimpor minyak memilih untuk mendapatkan minyak dengan kadar belerang yang rendah. Pada saat itu, minyak yang dihasilkan Indonesia termasuk minyak yang berkadar belerang cukup rendah.

Dalam kondisi seperti ini, Indonesia akhirnya menjadi negara alternatif, bahkan pada akhirnya menjadi negara fokus karena mampu menghasilkan minyak dengan kadar belerang yang rendah (kadar belerang yang dihasilkan dari hasil eksplorasi Caltex hanya bernilai 0,5%). Keadaan ini semakin membuat Indonesia memapankan dirinya sebagai negara penghasil minyak sekaligus menumpukan kegiatan ekspornya pada sektor minyak bumi (lihat Tabel 04).

Tabel : 04

PERBANDINGAN EKSPOR NON MIGAS dan MIGAS

(Dalam Jutaan US\$)

Tahun	Non Migas	MIGAS
1972	851,4	964,9
1973	1.555,8	1.708,4
1974	2.055,3	5.133,3
1975	1.707,5	4.961,0
1976	2.389,0	6.080,9
1977	3.361,0	7.194,3
1978	3.458,1	6.897,7

Sumber : Dokumen Bank Indonesia, 8 Juni 1978.

Produksi minyak Indonesia meningkat secara mantap sejak tahun 1966 (dari 467.000 barrel per hari ke 1.200.000 barrel per hari berdasarkan perhitungan akhir tahun 1972). Dalam periode yang sama, harga pasar minyak mentah Indonesia per barrel meningkat sampai hampir dua kali lipat. Berdasarkan persentase pendapatan nasional, kontribusi minyak meningkat menjadi 5% pada tahun 1966 ke-31% pada tahun 1971.

Dalam tahun 1972 produksi minyak mentah Indonesia naik lebih dari 20% dibandingkan pada awal 1960 an, menjadi 395,6 juta barrel per tahun atau rata-rata lebih dari 1.000.000 barrel per hari. Ekspor minyak mentah pun naik sebanyak 26%. Jepang yang menjadi pasaran ekspor terbesar untuk minyak mentah Indonesia, dalam tahun 1972 mencapai 70% sedang Amerika Serikat sebanyak 10%.

Beberapa keprihatinan telah dicetuskan di Indonesia bahwa negara telah menjadi terlalu tergantung kepada industri perminyakan sebagai sumber devisa dan penerimaan pemerintah. Dalam bentuk umum ini, keprihatinan itu mungkin salah alamat. Indonesia adalah satu-satunya negara yang beruntung di antara negara-negara besar yang kurang berkembang di Asia, dalam memiliki sumber alam yang kaya berupa cadangan minyak dan gas bumi yang sangat dan semakin diperlukan di seluruh dunia (Hunter, 1974:79). Begitu juga tentang kontribusi industri perminyakan yang semakin dominan kepada penerimaan pajak Pemerintah Indonesia. Dalam tahun finansial 1972/1973, penerimaan dari pajak-pajak minyak mencapai 42% dari total penerimaan pemerintah pusat.

Indonesia di tahun 1970 an akhirnya terkena sindrom penyakit Belanda (*Dutch Disease*) (Ismawan, 1998:30-31). *Dutch Disease* adalah sebuah istilah untuk menyebut fenomena perekonomian yang hanya tergantung pada satu sektor saja. Pada tahun itu, pendapatan migas menyumbang 80% penerimaan pemerintah. Hal ini berjalan tanpa disadari, hingga pada 1982 saat terjadi penurunan harga minyak secara tajam menjadikan Indonesia mengalami resesi.

Semua fakta yang terurai di atas seakan-akan memberikan gambaran atas satu kondisi yang relatif stabil dan baik. Namun tidak semudah dan sebaik yang terurai, industri minyak bumi Indonesia menyisakan satu masalah yang mendasar baik menyangkut manajemen pengelolaan sampai manajemen pemasarannya. Dalam permulaan tahun 1973 PERTAMINA sudah mempunyai catatan pinjaman yang sangat fantastis yaitu mencapai \$350 juta tanpa sepengetahuan ataupun persetujuan instansi moneter Indonesia dan telah melanggar perjanjian *Stand By Credit* antara Pemerintah Indonesia dengan IMF (*International Monetary Found*) (Hunter, 1974:81-82). Sebagai catatan, Indonesia bergabung dengan IMF pada tanggal 15 April 1954, kemudian sempat keluar dari keanggotaan pada tanggal 17 Agustus 1965, dan kembali menjadi anggota IMF pada tanggal 21 Februari 1967 (Widiatmono, 2001). Padahal pada bulan Oktober 1972 Presiden telah mengeluarkan Keppres tentang kewajiban atas perusahaan-perusahaan negara untuk mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan berdasar musyawarah bersama Bappenas dan Bank Sentral bila akan melakukan pinjaman kepada pihak lain.

Satu permasalahan menyangkut industri minyak bumi Indonesia sudah terpaparkan. Permasalahan lain yang pada akhirnya membawa dampak berkepanjangan adalah menyangkut masalah pemakaian dan pemerataan. Sebagaimana diketahui bahwa cadangan minyak Indonesia makin hari makin menipis. Bahkan pada tahun 1979 Bank Dunia sudah mengingatkan Indonesia tentang keterbatasan cadangan minyak bumi Indonesia. Menyangkut masalah pemakaian, terjadi pemborosan penggunaan minyak bumi yang cukup besar di Indonesia. Jika pada masa pemerintahan Orde Lama produksi minyak rata-rata 2,5% per tahun namun pada masa pemerintahan Orde Baru produksi minyak mencapai angka 15% per tahun (Adi Sasono, PRISMA, 11 November 1979:60).

Last but not least, satu permasalahan yang mendasar yang pada akhirnya membawa eksese negatif bagi industri minyak di Indonesia adalah adanya kronisme dalam bisnis ini. PERTAMINA sebagai pemegang monopoli industri minyak bumi Indonesia dikuasai oleh segelintir orang yang sangat dekat dengan kekuasaan. Iklim seperti ini pada akhirnya membawa dampak yang luar biasa terhadap kelangsungan industri minyak Indonesia yang akhirnya berimplikasi luas terhadap seluruh masyarakat Indonesia.

B. MASA ORDE BARU : MINYAK BUMI dan INDUSTRIALISASI

Perjalanan politik di era Orde Lama diwarnai dengan kejatuhan kabinet, macetnya pembangunan ekonomi dan pemberontakan di beberapa daerah. Instabilitas politik mencapai puncaknya ketika kelompok komunis melakukan gerakan kudeta berdarah 30 oktober 1965. Naiknya rezim Orde Baru ke tampuk kekuasaan bukan hanya mewarisi berbagai persoalan politis tersebut namun juga telah mewarisi kehancuran total perekonomian nasional dengan laju inflasi mencapai 600%, yang terabaikan oleh rezim Orde Lama yang terlalu sibuk dengan jargon terkenal saat itu, “Politik adalah Panglima”. Akibatnya, suatu konsekuensi logis apabila kemudian pilihan pembangunan nasional dengan aksentuasi mengejar pertumbuhan ekonomi yang tercermin dalam salah satu Trilogi Pembangunan menjadi prioritas utama kebijakan pemerintah Orde Baru serta menjungkirbalikkan jargon di atas menjadi “Ekonomi adalah Panglima” (BALAIRUNG, 1992: 61).

Menyikapi segala kondisi yang ada, pada masa awal Orde Baru terdapat konsensus dan tekad bersama untuk melakukan stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi; suatu bidang yang ditelantarkan Orde Lama. Berhubung dengan sifat dan koalisi yang mendasari kekuatan Orde Baru (terutama TNI AD dan para cendekiawan anti komunis) dan kekecewaan mereka pada program sosialisme ala Indonesia-nya Soekarno serta berhubungan dengan gawatnya krisis ekonomi waktu itu, maka strategi perekonomian yang menekankan pada perombakan radikal

struktur sosial ekonomi dan strategi pembangunan yang tidak memberi tempat pada partisipasi modal asing (anti kapitalisme internasional) tidak mungkin diterapkan di Indonesia pada waktu itu (Mas'ood dalam Zaini Abar, 1990:116).

Secara politis, strategi tersebut tidak bisa diterima oleh pendukung Orde Baru, karena dianggap hanya akan membuat pemerintah Orde Baru menjadi tidak populer. Upaya perombakan struktural melalui kebijakan *landreform*, misalnya, pada waktu itu dikaitkan dengan program kaum komunis yang merupakan musuh utama kekuatan Orde Baru. Secara ekonomis juga tidak realistis bila pemerintah Orde Baru sebagai penguasa baru yang hanya memiliki sumber-sumber yang begitu terbatas itu diharapkan menjalankan strategi pembangunan “berdikari”.

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa krisis ekonomi Indonesia pada pertengahan dasawarsa 1960 an itu begitu hebatnya sehingga cadangan devisa pemerintah pada bulan April 1966 merosot sampai hanya \$8 juta, padahal kurang lebih diperlukan \$100 juta untuk keperluan biaya impor beras pada waktu itu, belum lagi untuk kebutuhan impor barang-barang yang lain dan untuk membayar utang luar negeri yang pada akhir tahun 1965 mencapai \$2,4 billion (Mas'ood dalam Zaini Abar, 1990:116-117).

Semua kondisi tersebut pada akhirnya menjadikan Orde Baru memilih strategi yang paling baik menurut pimpinan Orde Baru waktu itu, yaitu strategi yang membolehkan swasta untuk ikut berperan aktif walaupun di bawah bimbingan pemerintah, dalam suatu sistem pasar bebas dan yang bisa memberikan hasil cepat

tanpa membutuhkan perombakan radikal struktur sosial ekonomi yang menuntut biaya mahal.

Sekalipun begitu, konsensus tentang tujuan stabilisasi dan pembangunan ekonomi menurut jalan kapitalis itu goyah ketika para pemimpin itu sampai pada tahap perumusan bagaimana cara mencapainya. Dalam hal ini ada dua pandangan, yaitu yang memilih strategi “berorientasi ke luar” dan yang memilih strategi “berorientasi ke dalam”. Strategi pertama menginginkan stabilisasi dan pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pemanfaatan sumber-sumber dana asing, sedangkan strategi yang kedua menginginkan stabilisasi dan pembangunan ekonomi dengan cara memperkuat kedudukan usahawan-usahawan pribumi dan memanfaatkan dana-dana dari luar negeri dengan sangat hati-hati.

Dengan berbagai pertimbangan, akhirnya pemerintah Orde Baru melaksanakan pembangunan ekonominya dengan mendasarkan orientasinya pada pengembangan industrialisasi. Alan B Mountjoy (1984) dalam bukunya yang berjudul *Industrialisasi dan Negara – Negara Dunia Ketiga* menulis bahwa industrialisasi menjadi pilihan yang tepat bagi negara yang sedang berkembang dengan alasan, *pertama* industrialisasi bisa memberikan peluang kerja bagi penduduk yang jumlahnya terus meningkat dari waktu ke waktu. Alasan ini merupakan alasan yang terpenting, sebab pengangguran akan membawa eksese negatif baik bagi kondisi ekonomi, sosial maupun politik bagi negara yang bersangkutan. *Kedua*, kebijakan industrialisasi itu dipilih untuk meningkatkan taraf hidup dengan meningkatkan rata-rata pendapatan perkapita, dan *ketiga*, untuk memperbaiki neraca pembayaran.

Proses dan pendekatan kebijakan industrialisasi dalam berbagai tahap pembangunan Indonesia, dipengaruhi oleh keadaan sejarah dan politik, ideologi dan pola pemikiran pengambil keputusan, dan keadaan ekonomi, terutama perubahan keadaan eksternal. Pada zaman Belanda (sekitar tahun 1930 an), kebijakan industrialisasi dimulai dengan tujuan menciptakan kesempatan kerja di luar sektor pertanian di Jawa. Selain itu kebijakan industrialisasi ditempuh untuk mengatasi dan mencegah membanjirnya barang-barang impor dari Jepang yang murah, terutama tekstil (Thee Kian Wie, 1996:xx). Bentuk kebijakan yang dijalankan adalah proteksi, subsidi, bantuan teknis dan sistem lisensi yang luas.

Setelah masa kemerdekaan, sistem proteksi dan lisensi terus berkembang tetapi sektor industri tidak mengalami perkembangan yang berarti. Sampai dengan pertengahan 1960 an, sumbangan sektor industri pada PDB kurang dari 10%. Hal tersebut disebabkan oleh keadaan dalam zaman Orde Lama di mana tekanan lebih kepada politik daripada ekonomi. Kebijakan ini mengarah pada intervensi pemerintah dalam segala aspek ekonomi, berorientasi ke dalam (*inward oriented*) dan penguasaan kepemilikan yang dikuasai pemerintah (Thee Kian Wie, 1996:xx).

Secara umum, kebijakan ekonomi pemerintah Orde Baru sampai peristiwa Malari (15 Januari 1974) didominasi oleh strategi yang “berorientasi ke luar”. Kecenderungan pemerintah untuk memilih strategi ini didasarkan pada dua pertimbangan utama yaitu pertimbangan politik domestik dan pertimbangan untuk melakukan penyesuaian dengan situasi dan kondisi internasional. Pertimbangan politik domestik merupakan suatu upaya dari kekuatan Orde Baru untuk bersaing

dengan kekuatan Orde Lama dalam mendapatkan dukungan rakyat dengan memberikan kepuasan secara material dalam bentuk penyediaan kebutuhan pokok masyarakat yaitu sandang pangan secepat mungkin, dan program ini hanya dapat berjalan lancar jika ada dukungan dana dari luar negeri.

Kondisi seperti inilah yang akhirnya membuat pemerintah Orde Baru, demi mendapatkan dukungan dari para pemilik dana di luar negeri, bersedia menerima anjuran IMF tentang perlunya iklim usaha yang baik dan mudah bagi beroperasinya modal asing dan tentang perlunya mengintegrasikan kembali perekonomian Indonesia ke dalam sistem ekonomi kapitalis internasional. Akan tetapi strategi ini ternyata tidak menyelesaikan masalah politik dan ekonomi yang dihadapi bangsa Indonesia.

Akhirnya, setelah terjadi kasus Malari dan didukung adanya *oil boom* pada 1970 an, pemerintah menempuh strategi baru yaitu pembangunan yang berorientasi ke dalam yang lebih pro nasionalisme ekonomi. Lalu datang masa sulit sejak 1982. Pendapatan pemerintah merosot dan mengalami kesulitan fiskal. Akibatnya, strategi pembangunan ekonomi pun kembali berubah. Proyek-proyek besar dijadwalkan kembali, APBN diperketat, subsidi konsumsi minyak dipangkas, beberapa-BUMN diprivatisasi. Itulah kondisi umum yang terjadi pada awal Orde Baru sampai 1980 an.

Sejak awal Orde Baru, pembangunan ekonomi dan industrialisasi berkembang pesat. Orde ini secara rinci dapat dibagi dalam empat tahap secara berurutan, di mana sumber pertumbuhan sektor industri berbeda menurut keadaan ekonomi dan peran intervensi pemerintah dalam industrialisasi (Mari Pangestu dalam Thee Kian Wie, 1996:xx). *Pertama* adalah periode stabilisasi dan rehabilitasi. Dalam periode ini

pemerintahan Orde Baru memberlakukan sistem deregulasi di bidang intervensi perdagangan internasional dan sistem devisa, dan dilakukan pendekatan positif dengan berbagai insentif terhadap PMA maupun PMDN. Periode awal ini merupakan periode “liberal” Orde Baru (1966 – 1969). Dikatakan sebagai periode liberal sebab pemerintah Indonesia melakukan kebijakan “pintu terbuka” terhadap PMA sehingga investor tidak banyak mengalami hambatan, termasuk diperbolehkannya kepemilikan asing 100%. Pada periode ini pertumbuhan sektor industri mencapai angka 9,6% per tahun (1967 – 1973).

Kedua adalah periode boom minyak (1973 – 1981). Dalam periode ini proses industrialisasi dipacu karena kombinasi dari kebijakan substitusi impor, peraturan investasi dan peningkatan kepemilikan oleh pemerintah. Secara bertahap digunakannya instrumen intervensi pemerintah, seperti lisensi usaha dan intervensi untuk mengatur investasi domestik dan asing, penggunaan komponen domestik dan perlindungan dari impor dalam bentuk tarif dan non tarif meningkat.

Masa krisis minyak pada tahun 1974-1979 membawa keuntungan bagi negara-negara pengekspor minyak (OPEC), termasuk Indonesia. Masa yang sering disebut sebagai *oil-boom* tersebut membawa pemasukan kapital yang besar bagi Indonesia. Indonesia sebagai salah satu anggota OPEC adalah pengekspor minyak mentah dalam beberapa jenis. Krisis minyak tahun 1974 dan 1979 (*Oil Crysis*), yang tentunya menguntungkan negara-negara pengekspor minyak, memberi pemasukan kapital yang sangat besar bagi ekonomi Indonesia. Pengeluaran pemerintah naik

UPT-PUSTAK-UNDIP

tinggi tanpa halangan, begitu pula kesempatan bagi Indonesia untuk memasuki pasar kapital dunia menjadi semakin besar.

Menghadapi kenaikan harga minyak secara mendadak terutama ditahun 1974, pemerintah-pemerintah dari kelompok OPEC memberi reaksi yang saling berbeda satu dengan lainnya. Tetapi pada prinsipnya hasil *oil boom* tersebut bisa disimpan, di dalam maupun di luar negeri, atau dipergunakan saat itu juga untuk membiayai pembangunan ekonomi dalam negeri atau untuk maksud-maksud konsumtif lainnya. Karena pengaruh besar dari naiknya harga minyak dan pendekatan kebijakan yang dilakukan, pertumbuhan sektor industri pada periode ini mencapai angka 14,2% per tahun.

Ada beberapa motivasi intervensi pemerintah dalam mempengaruhi struktur industri pada periode ini yaitu perlindungan industri baru, peningkatan nilai tambah (misalnya dilarangnya ekspor kayu gelondong untuk mendorong industri hulu seperti kayu lapis), peningkatan keterkaitan (misalnya program lokalisasi disektor otomotif), dan pendalaman dari struktur industri (Mari Pangestu dalam Thee Kian Wie, 1996:xx).

Peraturan PMA sejak tahun 1974 bertambah restriktif dengan timbulnya kecenderungan nasionalisme karena persepsi Jepang sebagai investor. Berbagai tahapan peraturan diberlakukan, terutama dalam keharusan investasi kepemilikan asing, tidak diperbolehkan lagi kepemilikan 100% dan peraturan-peraturan terhadap PMA yang meningkat. Maka walaupun PMA tidak besar peranannya dalam

pertumbuhan industri dibandingkan pemerintah dan swasta, namun untuk berbagai sektor seperti tekstil dan pengolahan sumber daya alam mereka berperan.

Ketiga, periode awal penurunan harga minyak (1982 – 1985). Pada periode ini industrialisasi mengalami masa persimpangan. Di satu sisi ada pengurangan dari penekanan terhadap industri berat dan proyek padat modal oleh pemerintah dengan dijadwalkannya beberapa proyek besar pada tahun 1983. Tetapi di sisi lain selama 1983 – 1986, sistem tata niaga impor, penggunaan instrumen non tarif, terutama lisensi impor dan peningkatan upaya penggunaan komponen domestik meningkat.

Baru pada periode *keempat* (1986 – 1991) yaitu setelah terjadi penurunan harga minyak secara tajam pada 1986, terjadi arah kebijakan industrialisasi yang menggarisbawahi peningkatan efisiensi, persaingan dan orientasi ekspor. Berbagai macam kebijakan seperti devaluasi, pelonggaran syarat untuk investasi domestik maupun asing, perbaikan prosedur untuk impor dan ekspor dan lain-lain dilakukan untuk memperbaiki iklim investasi dan menggalakkan ekspor non migas.

Semodel dengan keempat periodisasi tersebut, Tungki Aribowo (1991) menggambarkan tahapan kebijakan industrialisasi Indonesia sebagai berikut: *pertama*, tahun 1969 – 1975 sebagai era orientasi substitusi impor dan sektor pertanian, *kedua*, tahun 1972 – 1982 sebagai era industri hulu serta segala hal yang menyangkut pemanfaatan minyak bumi, dan *ketiga*, tahun 1983 – 1990 an sebagai masa resesi.

Dari mana sumber pertumbuhan ekonomi Indonesia selama Orde Baru? Ismawan (1998:135) menyebut ada tiga sumber. *Pertama*, hasil penjualan minyak

(awal 1970 an sampai dengan 1982). *Kedua*, utang luar negeri (sejak 1982 sampai 1997). Antara 1982 – 1992 utang luar negeri dikelola oleh pelaku ekonomi yang relatif *accountable* yakni pemerintah. Namun sejak 1992, utang luar negeri swasta merajalela, padahal sifatnya jauh lebih riskan karena penekanannya pada aspek komersial dan jatuh temponya lebih singkat.

Minyak bumi menjadi sumber besar bagi pembangunan selama Orde Baru. Hasil penjualan minyak sempat menjadi penyelamat negara pada awal dekade 1970-an. Pada saat itu Pemerintah Indonesia sedang mengalami masalah kelangkaan dana pembangunan. Beruntung *oil boom* memberikan pemasukan yang sangat berharga bagi anggaran pemerintah (APBN). Melambungnya harga minyak yang pada akhirnya selain membawa hasil positif pada perkembangan APBN ternyata juga membawa hasil negatif. Rezeki minyak menimbulkan berbagai penyakit korupsi, kolusi dan nepotisme. *Crony capitalism* terjadi pada kontrak-kontrak Pertamina yang bernilai jutaan dolar AS.

Tapi *blessing in disguised* berubah secara cepat menjadi malapetaka. Pada tahun 1982 terjadi *oil shock*. Harga minyak mentah jatuh sampai US\$ 6 per barrel, dari sebelumnya pernah mencapai US\$ 30 per barrel. Pasca *oil shock* Indonesia berpaling lebih intensif pada kemungkinan utang luar negeri sebagai sumber pembiayaan pembangunan.

Dalam situasi kelangkaan modal (*lack of capital*), pemerintah Indonesia relatif bergantung pada utang luar negeri. Jelaslah bahwa pasca *oil shock*, utang luar negeri

sektor pemerintah maupun sektor swasta bukanlah pelengkap pembangunan, melainkan motor pertumbuhan ekonomi.

Orde Baru dengan segala kebijakannya telah melaksanakan berbagai perubahan dalam industrialisasi Indonesia. Anjloknya harga minyak setidaknya dapat dicatat sebagai awal kebijakan reformasi generasi pertama pemerintahan Orde Baru. Upaya untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi sebagai simbol keberhasilan pemerintahan Soeharto dilakukan melalui deregulasi dan pelonggaran dalam berbagai kebijakan industri.

Melalui gaya pemerintahan yang otoriter birokratik legitimasi rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto semakin berkembang dan bertahan karena sebagian rakyat (khususnya kaum elite dan golongan menengah) memperoleh apa yang mereka inginkan, yaitu stabilitas politik dan keamanan yang terpanjang selama berdirinya Republik Indonesia. Tidak dapat dipungkiri, pertumbuhan ekonomi selama 25 tahun pertama mencapai angka 6%, suatu angka pertumbuhan yang cukup baik (Nusa Bhakti, 2000:66).

Pada era Orde Baru ini Indonesia, untuk pertama kalinya dalam sejarah, terjadi perbaikan peningkatan taraf kehidupan rakyat secara meluas. Kemiskinan telah merosot secara tajam dari 60% pada tahun 1965 menjadi sedikit di atas 10% pada 1997, produksi beras meningkat dua kali lipat, rata-rata jumlah kalori yang diserap masyarakat meningkat 50%, proporsi penduduk yang tidak sekolah menurun di atas 50% menjadi 15% (Nusa Bhakti, 2000:67). Legitimasi atas dasar

pembangunan ekonomi dan politik (*legitimacy by result*) melalui cara-cara represif menjadikan Soeharto mendapatkan predikat sebagai Bapak Pembangunan.

Minyak bumi bagi Orde Baru bukan saja memainkan peran penting bagi pemenuhan kebutuhan dalam negeri (terutama BBM), tetapi lebih dari itu, ia merupakan sumber devisa karena hasil terbesar ekspor Indonesia berasal dari minyak bumi. Besar kecilnya tabungan pemerintah sangat tergantung dari besarnya penerimaan dalam negeri dikurangi dengan pengeluaran rutin. Besarnya penerimaan dalam negeri sangat tergantung dari hasil minyak bumi yang berupa pajak perseroan dan penerimaan minyak lainnya. Sebagai gambaran dalam Tabel 05 terlihat peranan hasil dari minyak bumi dalam penerimaan luar negeri selama kurun waktu *boom oil*.

Pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang mengarah pada kemajuan di Indonesia, utamanya setelah masa *oil boom* mengakibatkan naiknya kebutuhan pasokan minyak dalam negeri. Bukan hanya bagi keperluan industri, namun lebih dari itu, semua masyarakat dari golongan manapun memerlukannya. Meningkatnya permintaan akan energi (minyak bumi) berkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi. Meski berbagai studi ekonomi yang berupaya menelaah hubungan kausal antara energi dan pendapatan belum membuahkan kesimpulan yang jelas, akan tetapi secara intuitif tampaknya benar bahwa pertumbuhan ekonomi tidak hanya membutuhkan tetapi juga memacu peningkatan konsumsi energi. Begitu juga yang terjadi dalam masa industrialisasi di Indonesia.

Tabel : 05

PENERIMAAN DALAM NEGERI

TAHUN 1971 – 1979 (Dalam Jutaan Rupiah)

Tahun	Penerimaan	Dari Minyak	% Minyak Bumi
1971	428.021	140.710	32.9
1972	590.608	230.448	39.0
1973	967.687	382.246	39.5
1974	1.753.663	957.167	54.6
1975	2.241.850	1.247.981	55.7
1976	2.905.990	1.635.299	56.3
1977	3.535.454	1.948.700	55.1
1978	4.266.075	2.308.705	54.1
1979	5.440.500	3.344.800	61.5

Sumber : Dokumen Bank Indonesia, April 1979.

Dalam posisi seperti inilah maka kebutuhan akan minyak bukan hanya dilihat sebagai kebutuhan pokok semata tetapi merupakan satu kebutuhan pokok yang harus dapat dijangkau oleh semua lapisan masyarakat dalam jumlah yang memadai dan dalam harga yang serendah mungkin.

Pengakuan adanya tujuan pemerataan atau sosial ini sering diterjemahkan ke dalam kebijakan pemberian harga yang condong mensubsidi energi terutama bila

biaya energi tersebut relatif tinggi dibandingkan pendapatan keluarga miskin. Akan tetapi, kebijakan seperti ini sering menimbulkan banyak kesulitan serius dalam mempertahankan pengadaan energi yang diperlukan. Dalam pengadaan listrik misalnya, harga rendah yang dinamakan harga *lifeline*, cenderung menyimpang secara mencolok dari kriteria efisiensi ekonomi. Selain itu, jumlah subsidi sehubungan dengan angka *lifeline* tersebut seringkali tidak dikompensasikan dengan harga barang-barang lain yang harus ditinggikan sehingga merusak keadaan keuangan perusahaan yang bekerja untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pemberian subsidi minyak tanah, yang biasanya dibenarkan atas dasar pengertian bahwa minyak tanah merupakan bahan bakar pokok masyarakat miskin sehingga diharapkan mampu mengurangi pemakaian kayu bakar, ternyata juga menimbulkan problem dalam pengadaan berbagai produk minyak jangka panjang. Bahkan penggunaan pola subsidi silang tidaklah meniadakan beban keuangan.

Orde Baru berkembang sebagai rezim yang berkuasa dalam waktu yang relatif lama. Kemajuan-kemajuan yang dicapai selama pemerintahan Orde Baru tidak dapat dipungkiri telah mengundang decak kagum banyak pengamat. Prof Hal Hill, seorang ekonom pada Australian National University berpendapat bahwa *record* pembangunan ekonomi Indonesia selama 30 tahun sampai dengan tahun 1997 tak dapat dipungkiri sangat impresif. Indonesia di bawah Soeharto telah bangkit dari apa yang disebut dalam buku-buku teks ekonomi terkemuka pada tahun 1960-an sebagai "*chronic economic dropout*", dan di awal 1990-an Bank Dunia menggolongkan Indonesia sebagai salah satu keajaiban (*miracle*) ekonomi (Nusa Bhakti, 2000:66).

Sejak tahun 1980 an Presiden Soeharto dapat dikatakan telah membangun suatu sistem yang tidak demokratik, di mana politik berputar secara keras di seputar dirinya sendiri, atau di kenal dengan istilah *Court Politics* (Nusa Bhakti, 2000:67). *Court Politics* adalah suatu konsep politik yang meminjam istilah sistem kekuasaan monarki di Eropa pada abad pertengahan. Model ini ditandai setidaknya empat sifat.

Pertama, di dalam sistem yang lebih menampakkan pluralisme politik, politik didasarkan atas adanya kekuatan-kekuatan yang saling berkompetisi. Alat yang paling netral untuk mengatasi perselisihan diantara pihak-pihak yang berkompetisi adalah aturan-aturan hukum dan legalitas. Dalam masa Soeharto, tampak jelas bahwa keinginan atau kehendaknya lebih dominan daripada pertimbangan hukum. Kalaupun ia berlindung di bawah aturan hukum, pendekatannya sangat legalistik formal dan bukan pada substansi isinya.

Kedua, akses ke pemimpin dapat menjadi faktor utama dalam menentukan hasil-hasil keputusan politik. *Ketiga*, tokoh-tokoh non politik formal yang mempunyai kaitan pribadi dengan kehidupan sang pemimpin dapat muncul sebagai figur-figur politik yang penting. Dalam kaitannya dengan Soeharto, keluarga, rekan bisnis dapat menjadi figur politik penting yang dapat mempengaruhi keputusan politik ataupun ekonomi Presiden Soeharto. *Keempat*, sanjungan yang berlebihan dan model tingkah laku para pejabat Orde Baru yang Asal Bapak Senang (ABS) sangat berpengaruh dalam tindakan pejabat di masa Pemerintahan ini.

Kemampuan Presiden Soeharto untuk menjadikan dirinya sebagai kekuatan politik yang dominan, khususnya sejak pertengahan 1980 an, menyebabkan tiadanya

kekuatan politik tandingan yang dapat menjadi mitra tandingan (*sparing partner*) bagi dirinya. Dampak positifnya, ia dapat mempertahankan kekuasaannya begitu lama. Sebaliknya, dampak negatifnya ia menjadi tidak mengetahui kelemahan dirinya.

Sejalan dengan itu, kemampuan Presiden Soeharto dalam mengelola konflik di antara para bawahannya, menciptakan stabilitas politik dan keamanan yang semu melalui tindakan-tindakan represif yang dilakukan aparatnya, memungkinkan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dan merupakan realita yang menyebabkan Soeharto dapat bertahan selama 32 tahun.

Ketika pembangunan ekonomi yang ditopang oleh modal asing, para kapitalis semu di dalam negeri dan hutang luar negeri yang masih berlangsung, berbagai tantangan dari oposisi politiknya tidak pernah mampu untuk menggeser ataupun menggulingkannya. Sebagai contoh, Presiden Soeharto mampu bertahan dari desakan-desakan mahasiswa dan para oposannya pada tahun 1974 dan 1978 ketika kondisi perekonomian Indonesia masih membaik akibat adanya *oil boom*. Namun, begitu pembangunan ekonomi dan stabilitas politik terganggu maka lenyap pula legitimasi politiknya. Dan kenyataan inilah yang terjadi.

B. 1 BISNIS KORUPSI, KOLUSI DAN NEPOTISME (KKN) DI PERTAMINA

Sub bahasan ini memaparkan satu data terperinci mengenai bisnis minyak yang melibatkan keluarga Presiden Soeharto. Bahasan ini perlu diangkat sebab hal ini menjadi sesuatu hal yang sangat penting terkait dengan latar belakang suatu kebijakan minyak, termasuk didalamnya adalah BBM, di Indonesia selama era Orde Baru. Dengan mengetahui siapa saja yang berperan dalam bisnis bersama Pertamina, setidaknya kita dapat menangkap suatu kondisi riil yang terjadi dalam “ekonomi politik” kebijakan Migas Indonesia selama era pemerintahan Presiden Soeharto.

Berbicara mengenai peran negara sebagai suatu yang bersangkutan paut dengan struktur sosial, ekonomi dan ideologi, dapat digunakan pendekatan struktural yang diwakili formulasi Poulantzas (Saefullah Fatah, 1994:94). Dalam dua buku utamanya tentang negara yaitu *Political Power and Social Classes* (1986) dan *State, Power, Socialism* (1978), Poulantzas menguraikan pandangannya yang pokok tentang negara sebagai berikut. *Pertama*, negara merupakan lokasi tempat berlangsungnya perjuangan politik; negara bukanlah sebuah institusi yang pasif. *Kedua*, negara adalah sebuah sistem dominasi yang mengekspresikan hubungan antar kelas atau golongan. *Ketiga*, kekuasaan negara adalah sebuah relasi sosial yang kompleks yang merefleksikan keseimbangan konjungtural dari berbagai kekuatan yang ada di masyarakat.

Penjelasan tersebut memberikan pemahaman bahwa negara merupakan kekuatan mandiri dan otonom. Selain itu, negara merupakan badan yang aktif,

dominan, hegemonik dan mandiri dalam membuat kebijakan demi kepentingan negara dan kepentingan atas ekonomi (yang dianggap menjadi faktor kunci keberhasilan kapitalisme negara). Dengan pemahaman seperti itu maka kita dapat memaklumi kapitalisme negara (*state capitalism*) menjadi wacana yang dominan selama Orde Baru dari pada kapitalisme yang mensejahterakan rakyat (*welfare capitalism*). Intervensi, dominasi dan kondisi hegemonik menjadi fenomena yang biasa selama Orde Baru.

Siapapun tidak akan menyangkal bahwa sosok fisik dan material bangsa Indonesia mengalami kemajuan yang cukup berarti selama Orde Baru. Dengan segala perhitungan kita harus mengakui prestasi ekonomi yang signifikan dicapai Orde Baru selama 32 tahun. Seperti misalnya pertumbuhan ekonomi yang tinggi (mencapai angka 6% - 7% per tahun), stabilitas ekonomi yang relatif stabil, penurunan angka kemiskinan absolut dan lain sebagainya.

Pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi nyata-nyata cenderung terkonsentrasi pada sekelompok individu saja. Dan inilah yang biasa disebut masyarakat sebagai "bisnis cendana". Cendana itu sendiri merepresentasikan nama sebuah jalan di Jakarta di mana tempat tersebut merupakan kediaman Presiden Soeharto. Hampir semua bisnis yang ada saat Orde Baru tidak bisa lepas dari ikatan Cendana, termasuk bisnis minyak.

Bisnis minyak di negara manapun tidak pernah lepas dari politik dan penguasa. Sudah menjadi kebiasaan, bila perusahaan asing akan melakukan kegiatan eksplorasi minyak maka perusahaan tersebut harus mampu melakukan negosiasi

dengan penguasa setempat. Demikian juga yang terjadi di Indonesia. Fakta berbicara, pengeboran minyak di Indonesia hampir pasti dikuasai oleh *giant-giant* minyak yang sering di sebut dengan *the seven sisters* (Soesilo, 1998:89). Berbicara mengenai minyak, mau tidak mau, tidak bisa lepas dari pembicaraan mengenai PERTAMINA..

PERTAMINA benar-benar menjadi sorotan. PERTAMINA dianggap lemah dalam segala bidang, dari eksplorasi, produksi, transportasi hingga trading. Semua itu terjadi karena PERTAMINA tidak dikendalikan dengan memakai manajerial yang profesional. Dari segi produksi 1,5 juta barrel per hari produksi minyak mentah Indonesia, PERTAMINA hanya menguasai 10% selebihnya 90% (sekitar 1,35 juta barrel per hari) dikuasai perusahaan asing (Soesilo, 1998:90). Demikian juga dalam pemasaran, Indonesia masih sangat bergantung dengan perusahaan asing untuk memasuki pasar internasional, khususnya Jepang.

Tidak efisiennya PERTAMINA jelas membawa implikasi dampak yang luas. Sudah terbukti, kenaikan harga BBM yang terkait dengan ketidakefisienan ini memicu kenaikan harga diberbagai sektor. Negara akhirnya harus terus memberikan subsidi meski subsidi tersebut sebenarnya memang suatu hal yang sangat menguntungkan perusahaan-perusahaan besar, termasuk di dalamnya milik para penguasa dan kroninya.

Sebenarnya di mana letak tidak efisiennya? Di mana letak ketidakberesan PERTAMINA sehingga sering disebut sebagai perusahaan berbau skandal? Sampai saat ini memang belum ada satu pakar maupun praktisi yang mengungkapkan secara *detail* dan runtut mengenai ketidakefisienan dan kurang beres berbau skandal di

PERTAMINA. Namun setidaknya, data berupa tabel dalam uraian di sub bahasan ini bisa memberikan alternatif jawaban atas pertanyaan di atas.

Dari berbagai sumber yang berhasil dikumpulkan peneliti melalui berbagai media massa resmi (bernomor SIUPP), PERTAMINA sudah digerogoti sejak minyak itu dipompa, dijual sampai pengapalannya. Dari pembelian impor minyak, dana PERTAMINA telah dikuras hampir US\$ 25 sen sampai US\$ 30 sen per barrelnya. Setiap hari, impor BBM mencapai 116 ribu sampai 200 ribu barrel. Itu berarti PERTAMINA harus mengeluarkan uang komisi sebesar US\$ 29 ribu sampai 35 ribu perhari (Soesilo, 1998:90-91).

Bagaimana semua itu bisa terjadi? Sebagaimana yang tertera dalam UU No 8 Tahun 1971, PERTAMINA mempunyai kesempatan untuk memperluas bidang operasinya di luar minyak dan gas bumi hanya dengan izin Presiden. Kemungkinan untuk menciptakan anak perusahaan dan partisipasi dalam perusahaan patungan secara langsung tidak diperkenankan.

Siapa yang diuntungkan dengan semua itu? Tidak lain adalah mereka-mereka yang mendapatkan pekerjaan itu atau biasa disebut rekanan PERTAMINA (lihat Tabel : 06).

Tabel : 06

DATA REKANAN PERTAMINA BERAROMA CENDANA

No.	Nama Perusahaan	Nama Pemilik Modal	Jenis Pekerjaan
	Direktorat Umum		
1	Perta Oil Maketing	Pertamina (30%) YDPP (20%) PT. Nusamba (25%) - M. Hasan PT. Humpuss (25%) - Hutomo Mandala Putra	Jasa pemasaran (jual beli) minyak mentah dan produk untuk negara Amerika Serikat dan Eropa. Kontrak jual beli minyak mentah dan produk kilang termasuk LOMC & PTA.
2	Permindo Oil Trading Co. Ltd.	Pertamina (35%) MINDO Petroleum Co (65%).terdiri : Data Tgl. 25-5-1998 - Bambang Trihatmijo (14%) - Sudwikatmono (20,6%) - Indra Rukama (14,1%) - Nirwan D. Bakrie (10,3%) - Syarief Sutarjo (7,6%) - Mohammad Tachriel (7,1%) - Rossanoi Barack (7,1%) - Aminusal Amien (6,6%) - Tony Chan (12,5%)	Jasa Pemasaran (jual beli) minyak mentah dan produk untuk negara Asia Barat, Jepang dan Eropa. Jual beli minyak mentah dan produk kilang termasuk Green Coke & Lube Base.
3	PT. Elnusa Terbuka	Pertamina (51,5%) PT. Tri Daya Esta (48,5%) (Bambang Trihatmojo)	Jasa survey seismic, Logistic base, Telkom, Elektronika, Computer, Konstruksi dan Pemasaran BBM (Premix).

No.	Nama Perusahaan	Nama Pemilik Modal	Jenis Pekerjaan
4	Tirta Mas Majutama	Hasyin Djojohadikusumo Titiek Prabowo	Kontrak jual beli Tatum dan bontang Return Condensate.
5	Chandra Asri	Bambang Trihatmojo Prayogo Pangestu	Kontrak jual beli Naptha
6	Humpuss Trading/Cepu	Hutomo Mandala Putra	Kontrak jual beli BBM
7	PT. Humpuss Aromatik	Hutomo Mandala Putra	Kontrak jual beli arun condensate dan BBM.
8	PT. Senawangi Fright Forwarding	Humpuss	Freight Forwarder
9	PT. Bima Artika Citra	Bambang Trihatmojo	Agen Hitachi
10	PT. Dana Paint	Bambang Trihatmojo	Pabrik Cat Dana Paint
11	PT. Daya Tatra Matra	Siti Hediati haryadi	Agen Furuno (alat komunikasi)
12	PT. Nusa Perkasa Permai	Sudwikatmono	Agen Shinko Pumps
13	PT. Emas Baharu Putra	Hutomo Mandala Putra	Pengadaan Tetra Ethyl Lead
14	PT. Menara Bumi	H. Probo sutedjo	Pengadaan Tetra Ethyl Lead
15	PT. Bima Artika Citra	Bambang trihatmojo, Indra Rukmana	Pengadaan Tetra Ethyl Lead
16	PT. Mahoni Harapan	Sumito Ibnu Hardjono	Pengadaan Additive
17	PT. Argamulya Buana Tirta	Hutomo Mandala Putra	Pengadaan Catalyst KUC
18	PT. Indobent Wijaya M	H. Sudwikatmono	Pengadaan Mud Chemicals
19	PT. Indo Acidatama	H. Sudwikatmono	Pengadaan acetic acid
20	PT. Arsa Prawira	H. Sudwikatmono Ny. Hj. Siti Hediati Hariyadi	Pengadaan fire truck "Zigler"
21	Yayasan Tiara	Siti Hadiyanti Hastuti Rukmana . Pendiri	Besi tua daerah

Sumber : Soesilo, 1998:94 - 96

Penjualan minyak di PERTAMINA dilakukan dengan sistem *fee*, dari menjual minyak, PERTAMINA menetapkan *fee* dari US\$ 30 sen sampai US\$50 sen. Setiap hari, PERTAMINA menjual sekitar 1,2 juta barrel. Setiap barrel, *trader* mengutip *fee*

sebesar US\$ 30 sen. Berarti setiap hari PERTAMINA harus mengeluarkan dana sekitar US\$360 ribu untuk trader, dan mereka yang terlibat sebagai *trader* tidak lain dan tidak bukan adalah segelintir orang yang kesemuanya punya hubungan darah dengan Presiden Soeharto.

Prof. Dr. Soebroto yang juga mantan Menteri Pertambangan dan Ketua OPEC, menyatakan minyak merupakan kue nasional yang manis. Karenanya, anak-anak penguasa (utamanya putra putri Presiden Soeharto dan kroninya) selalu masuk dalam proyek-proyek PERTAMINA. Memang seperti inilah bisnis minyak. Bisnis penuh resiko, kolusi, mafia dan tentu tanpa mengabaikan siapa penguasa politiknya.

Bisnis jual beli minyak terkenal likuid. Berjuta-juta dolar dengan cepat memenuhi kantong. Jadi wajarlah jika kemudian bisnis ini sangat diburu oleh mereka-mereka yang punya akses terhadap kekuasaan. Di sinilah Permindo, Perta Oil, Tirtamas Majutama, Kaltim Methanol Industri, East Java Power Plant, Citra Kalimantan Energy, Energy Sengkang Artindo, Dwipangga Sakti Prima dan beberapa nama-nama lainnya mendapatkan banyak pemasukan dari bisnis ini.

Selain direktorat umum, di dalam PERTAMINA ada lima direktorat lain yang kesemuanya melibatkan keluarga Cendana menjadi rekanan bisnisnya. Semua Tabel di bawah ini (lihat mulai Tabel :07 sampai dengan Tabel :11) merupakan data mengenai keterlibatan keluarga cendana dalam bisnis bersama PERTAMINA lainnya.

Tabel : 07

DATA REKANAN DIREKTORAT KEUANGAN

Direktorat Keuangan (Dit Keu)			
1	PT. Tugu Pratama Indonesia Group	Pertamina (20%) YDPP (45%) Nusamba (35%) M"Bob" Hasan Hutomo Mandala Putra	Jasa asuransi kerugian yang berkaitan dengan operasi migas. Pembayaran asuransi impor minyak mentah dan produk. Jasa asuransi kerugian untuk Oil dan gas industry & marine
2	Tugu Insurence	Pertamina (47,5%) PT. Nusamba (27%) Tugu Pratama (25%)	

Sumber : Soesilo, 1998.

Tabel : 08

DATA REKANAN DIREKTORAT PERKAPALAN, PERBANDARAN dan
KOMUNIKASI (Dit. PKK)

Direktorat Perkapalan, Perbandaran, komunikasi (Dit. PKK)			
1	Golar Gas Cryogenic, Inc (Liberian Corporation)	Tahap awal : - Indra Rukmana (97 saham) - Bambang Triahatmodjo (97 saham) - Rossano Barrack (25 saham) - M. Tachril (25 saham) - PF Gontha (6 saham) - PT Samudra Petrindo Asia (250 saham) Total 500 saham (50%) - Golar Gas Holding	Pengangkutan ekspor LNG untuk proyek arun III dengan pihak Korea Gas Corporation

		<p>500 saham (50%) Setelah restrukturisasi (1994) : Osprey Maritime (s) PTE. Ltd. Dimiliki oleh :</p> <ul style="list-style-type: none"> - PT SPA (10,10%) - Delphi (4%) - Winston Park (34,20%) - Rigby (1,14%) - Bremer (11,56%) - Norbetina (1%) - Public (38%) <p>Total : 100%</p>	
2	Cometco Shipping (Liberian Corporation)	PT. Humpuss (95%) Mitsui OSK (5%)	Pengangkutan ekspor LNG untuk proyek Badak III dengan Pihak Chines Petroleum Corp. Taiwan
3	PT. Citra Janesia Persada	Siti Hardiyanti Hastuti Rukmana	Jasa Pengangkutan (2 kapal)
4	PT. Citra Utama Persada	Siti Hardiyanti Hastuti Rukmana	Jasa Pengangkutan
5	Liquimarine Gandria Chartering Co. Ltd. (Grand Cayman Corp.)	<ul style="list-style-type: none"> - Liquimarine Gandria Shipping (LGS) + Liquimarine Gandria Chartering (LGC) – (100%) - Fast Marine Service (0%) <p>Setelah 10 tahunh +6 bulan (1993) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - LGS+LGC (51%) - Fast Marine Service (49%) <p>(Samudra Petrindo Asia)</p>	Pengangkutan ekspor LNG untuk proyek Arun III dengan pihak Korea Gas Corporation.
6	Pacific LNG Transport Limited (Bahamas Corporation)	<p>a. Patriot Maritime (63%)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Humpuss (75%) - Yayasan Dana Pensiun PTA (20%) - Yayasan Krida 	<p>Pengangkutan ekspor LNG untuk memenuhi kontrak-kontrak :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Th. 1994-1998 :MOA, Korea. - Th. 1998-1999 : badak VI, Taiwan. - Th. 2000-2009 : Ext s/c 1973, Jepang

		Caraka Bumi (5%) b. MNN-Holdings (30%) - Nippon Yusen (37,5%) - Nissho Iwai Corp. (25%) - Mitsui OSK (33,5%)	
7	MCGC International Ltd. (Bahamas Corporation)	Nissho Iwai (18,2%) Nissho OSK (72,7%) Humpuss Inc. (9,1%)	Pengangkutan ekspor LNG untuk memenuhi kontrak dengan pihak MCGC- Jepang (Osaka Gas, Hiroshima Gas dan Nippon Gas)
8	MCGC II Incorporation (Liberian Corporation)	Humpuss Intermoda Trans (45%) Nissho Iwai Corp. (11%) Mitsui OSH (44%)	Pengangkutan ekspor LNG untuk memenuhi kontrak dengan pihak MCGC- Jepang (Osaka Gas, Hiroshima Gas dan Nippon Gas)
9	Faraway Maritime Shipping Company, Ltd. (Liberian Corporation)	Chinese Petroleum Corp. (40%) Golar Maritime (Asia) Inc. (20%) dimiliki oleh Osprey Maritime Ltd.	Pengangkutan ekspor LNG untuk memenuhi kontrak proyek badak VI dengan pihak : Chinese Petroleum Corp. Taiwan.
10	PT. Fast marine Service	PT Samudra Petrindo Asia-Komisaris	Jasa pengangkutan (kapal tanker 1)
11	PT. Tasikmadu	Sudwikatmono-Komosaris	Jasa pengangkutan (kapal tug boat 1)
12	PT. Samudra Petrindo Asia	Indra Rukmana Bambang Trihatmojo	Jasa pengangkutan (1 kapal tanker)
13	PT Humpuss intermoda Transportation	Hutomo Mandala Putra	Jasa pengangkutan (22 kapal tanker)
			Jasa pengangkutan (3 kapal tanker)

Sumber : Soesilo, 1998

Tabel : 09

DATA REKANAN DIREKTORAT PENGOLAHAN (Dit P)

Direktorat Pengolahan (Dit. P)			
1	PT. Asia Pacific Petroleum Refinery	Bambang R. Soegomo (10%) Bambang Trihatmodjo (40%) BJ. Kim (50%)	Jual beli produk kilang swasta
2	PT. Pakrti Trimitra	Ari HN. Sigit H	SPM Balongan
3	PT. Pasada Pamunah Limbah Industri	Bambang Trihatmodjo	Pengelola limbah B-3
4	PT. Mangala Krida Yudha	Siti Hutami Endang Adiningsih	Pemasangan tanki premium, avtur dan ADO kilang Dumai
5	PT. Elnusa Reka Bina	Bambang Trihatmodjo	<ul style="list-style-type: none"> - Jasa pemeliharaan operasi SIE - Jasa pemeliharaan Operasi revinery, planning scheduling system - Jasa pemeliharaan operasi program pengaturan supplier BBM - Paket data management
6	PT. Bukaka Artika Permai	Bambang Trihatmodjo	<ul style="list-style-type: none"> - Pemasangan tangki ADO dan residu di Dumai - Struktural Steel Debottlenecking Cilacap - Gedung olah raga proyek LNG Train H
7	PT. Primantara Persada	Hutumo Mandala Putra	Penggantian jaringan pipa pemadamkebakaran di Balikpapan
8	PT. Bimantara Citra	Bambang Trihatmodjo	Retrofit Instrumentasi Train A, B, C, D
9	PT. Yala Perkasa International	Siti hardiyanti Hastuti Rukmana	Civil Works Trai G
10	PT. Berca Indonesia	Bambang Trihatmodjo	CDS System Debottle Necking Cilacap
11	PT. Toyo Kanetsu Indonesia	Bambang Trihatmodjo	Tangki Train G
12	PT. CBI	Bambang Trihatmodjo	Konstruksi Tangki Debt. Cilacap
13	PT. IKPT	Bambang Trihatmodjo M Hasan (Bob Hasan)	<ul style="list-style-type: none"> -LNG Train E, F,G -LNG Train H -LNG Train I

14	PT. Graha centermine	Bambang Trihatmodjo	Sub Kontraktor EPC Train H
15	PT. Mahoni Harapan	Sumito Ibnu hardjono	Supplier
16	PT. Medcom/Elnusa	Bambang Trihatmodjo	Apply 2000 UP VI
17	PT. Nusamba	M Hasan (Bob Hasan)	Kilang minyak 300 MBSD Lombok
18	PT. Buana Ganda Perkasa	Probosutedjo	Jula beli produk kilang swasta
19	PT. Indocokes Prima Perkasa	Sudwikatmono	-KSO Calcliner -Dealer Green Coke
20	PT. Datra	Bambang Trihatmodjo	Terminal LPG P. Jawa
21	PT. Dwipangga	Siti Hutami Endang Adiningsih	Terminal LPG P. Jawa
22	PT. Bina Jasa Hatarindo	Bambang Trihatmodjo	Terminal LPG P. Jawa
23	PT. Tripolyta Indonesia	Sudwikatmono Liem Sioe Liong	Kerjasama Polypropelene dan Supply Propane
24	PT. Bima Intan Kencana	Bambang Trihatmodjo	Agen Katalis Kilang PTA Plaju
25	PT. Samudra Petrindo Asia	Bambang Trihatmodjo	LPG Floating Storage dan Offloading di P. Jawa
26	PT. Bayu Pribumi Sakti	Bambang Trihatmodjo	LPG Extraction dari gas bumi untuk PT. Pupuk Kaltim
27	Humpuss Aromatic	Hutomo Mandala Putra	- Sewa tanah Lhokseumawe - Sewa oerakatab jukabg KGB Aryb - Sewa jasa operator peralatan kilang

Sumber : Soesilo, 1998

Tabel : 10

DATA REKANAN DIREKTORAT EKSPLORASI, PRODUKSI (Dit. EP)

Direktorat eksplorasi, Praduksi (Dit. EP)			
1	Mandala Maguna Nusantara BV (Joint Venture antara : maguna Power dan PT. Okha Hutomo Satya)	Hutomo Mandala Putra (20%)	Panas bumi
2	PT. Transjava Pipeline	PT. Bimantara Citra (49%) PT. Tranaco (28%) YDP PLN (5%) YDP BDN (3%) PT. Adhi Raksa Tama (5%)	Pipnansi kangean
3	PT. Kaltim Methanol Industri	Hutomo Mandala Putra Komisaris Utama Abdul Wahab- Direktur Utama	Jual beli gas
4	PT. East Java Power Plant	Bekerjasama dengan PT Pasuruan Power Company (Bambang Trihatmodjo)	Jual beli gas
5	PT. Citra Kalimantan Energy	Bambang Trihatmodjo- Komisaris Utama Rossano Barack-Direktur Utama	Jual beli Gas (MOU)
6	PT. Energy Sengkang	Siti Hardiyanti Rukmana- Komisaris Utama Paul Edward-Direktur Utama	Jula beli gas
7	PT. Bimantara Citra	Bambang Trihatmodjo- Komisaris Utama M. taufik Arifin-Direktur Utama	Jual beli CO2 (MOU)
8	PT. Dharma Satrya Arthasento (Datra)	Bambang Trihatmodjo	Panas bumi daerah Ulu Belu Lampung
9	Golden Spike South Sumatra Ltd.	Pertamina (40%) Golden Spike Energy Ind. Ltd. Yayasan Kobame	PSC JON di area onshore Pasiriaman Sumatra Selatan
10	PT. Arthindo (Sengeti)	Bekerjasama dengan PT. Daya tata Matra (Siti Hedianti hariyadi)	Jual beli gas
11	PT. Dwipangga sakti Prima	M. Rizal Cholid	Jual beli gas
12	PT. Bermis Sarana	Praptono H. Hupojo (Kerabat	Jual beli gas

	Wisma	dekat mantan presiden) Ari Haryo Sigit H.	
13	PT. Arthapura Abadi	Venche Mulzer	Jas teknik pengembangan sistem pemetaan topografi digital
14	PT. Atlas Wireline Logging	PT. Bimantara (10%) -Bambang Trihatmodjo	Jasa Elektrik Wireline logging, perforasi dan data processing
15	Atlantic Reichfield Bali North Inc. Opr. ARII	AR. Bali Bort Inc. (54%) BP Exploration (kangean) Ltd (36%) PT. Citraduta Samudra : 10% (dibawah Bimantara)	PSC di Onshore-Off-shore kangean, East Java Sea
16	PT. Citraduta Samudra	ARMEI : 54% British Gas (36%) Pertamina (37,5%)	PSC di Offshore Sepanjang Jawa Timur
17	PT Genindo Wester Petroleum PTY. LTD	PT genindo Citra Perkasa (9,375%) (Bambang Trihatmodjo) Western Petroleum PTY. Ltd (53,125%) Lapindo Inc. (45%)	PSC JOB Onshore Simenggaris-Block Kalimantan Timur.
18	Huffco Brantas, Inc/PT Sarimbi Menur Sari	Novus Indonesia Brantas Coy (45%) PT Sarimbi Menur Sari (10%)	PSC Onshore-Offshore Brantas Block, Jawa Timur
19	PT Humpuss Patragas	Hutomo Mandala Putra Ampolex (Cepu) PTY. Ltd. (49%) PT Nusamba Energy (10%)	TAC do Onshore Central-East Java
20	Nusamba Energy Pratama/PT Unocal ganal Ltd	(M Hasan/Yayasan Dharmais) PT Unocal Ganal Ltd. (90%)	PSC di Offshore Block ganal Kaltim
21	Overseas Petroleum and Investment Corporation (OPIC) Trasure Bay Enterprise Ltd. (TBE) Opr OPIC	Opic Peudada Corp. (32,5%) TBE (35%)-Bambang Trihatmodjo Mobil Peudada (32,5%)	PSC di Onshore Block Peudada Aceh
22	Unocal Rapak Ltd PT Nusamba Kaltim Pratama	Unocal Rapak Ltd (90%) PT Nusamba Kaltim Pratama (10%) (M Hasan/Yayasan Dharmais)	PSC di Offshore Block rapak Selat Makasar
23	PT Ustraindo Ptrogas Pendopo	Praptono H Hupojo (kolega dekat Suharto)	TAC di Block Pendopo Sumatera Selatan
24	PT Citra Patenindo Nusa Pratama	Pertamina (50%) Citra Patenindo Nusa Pratama (12,5%)	Job EOR di lapangan Abab, Raja, Dewa, Sumatera Selatan

		(Siti Hardiyanti Rukmana) HED (37,5%)	
25	PT Genindo EPS Petroleum	PT Genindo Citra Perkasa (35%) (Bambang Triatmodjo) Energy Process Service Ltd (65%)	TAC di Lapangan Tembakung kaltim
26	PT Ustraindo Petrogas Jati-barang	Praptono H. hupojo (kolega dekat Soeharto)	TAC di Area Jati-barang Jawa barat
27	PT Ustraindo Petrogas Jati-barang	Praptono H. hupojo (kolega dekat Soeharto)	TAC di Bunyu Kalimantan Timur
28	PT Ustraindo Petrogas Bunyu	Praptono H. hupojo (kolega dekat Soeharto)	PSC Job Di Palmerah Blok jambi
29	Golden Spike Energy Indonesia Ltd. Yayasan garda Dharma Nusantara (KOBAME)	- Pertamina - Golden Spike Energy Ind. Ltd. - Yayasan garuda Dharma Nusantara	
30	Mandala Nusantara (MNL) Wayang Windu Jawa Barat	Asia Power (90%) Pengalengan Bumi Bumi Mandala Perkasa (10%) (Hutomo Mandala Putra)	Panas bumi dalam bentuk Total Project Project (JOC & ESC) Wayang Windu Jawa Barat
31	Bali Energy Ltd	California Energy (90%) Mahaka Elektrik Nusantara (10%) (Sigit hardjojudanto)	Panas bumi dalam bentuk total project(JOC&ESC) di Bedugul Bali
32	PT Bumi Mandala Perkasa	Hutomo Mandala Putra	Panas bumi dalam bentuk total project(JOC&ESC) Hulu Lais
33	Unocal Geothermal of Indonesia Ltd	- Lapangan uap Unit 1,2,3 : UGI (90%) - Nusamba Geother (10%) - M Hasan - PLTP Unit 4,5,6 : - Daya Bumi Salak - Pratama/UGI (90%) (M Hasan) - Nusamba Geothermal (10%)-M hasan	Panas bumi (JOC&ESC) daerah Salak Jawa Barat
34	Unocal North Sumatra Geothermal Ltd	Unocal (North sumatra) (90%) Parama Geo Power (10%)-M Hasan	Panas bumi (JOC&ESC) daerah Sarulla (Sumatera Utara)
35	PT Dayabumi Lumut Balai	PT Dayabumi Lumut Balai (m Hasan) Unocal South Sumatera Geothermal Company	Panas bumi (JOC&ESC) daerah Lumut balai Sumatera Selatan

Sumber : Soesilo, 1998

Tabel : 11

DATA REKANAN DIREKTORAT PEMBEKALAN,
PEMASANGAN DALAM NEGERI (Dit. PPDN)

Direktorat Pembekalan, Pemasangan Dalam Negeri (Dit. PPDN)			
1	PT Indah Pertiwi Mitra Sejati	Yayasan taman Mini Indonesia Indah	- SPBU taman Mini - SPBU 34.0311 - SPBU 34.0431 Pondok Indah
2	Perorangan	Hutomo Mandala Putra	SPBU 34.0521
3	PT Humpuss Trading	Hutomo mandala Putra	- SPBU 34. 0522 Tol Jakarta-Merak - Angkutan Premix - Jula beli Premix dan Super TT - Agen Pelumas Khusus Mobil Timor - Supplier Produsen Pure Methanol - Agen PTA - SPBU 34.0736 Ciawi Bogor
4	Perorangan	Bambang Trihatmodjo	- SPBU 44.0630 kabupaten Sleman
5	Perorangan	R. Noto Suwito	SPBU di Taman Bunga Jonggol
6	PT Mekarsari	Siti Hutami Endang Adiningsih	SPBU Cikampek
7	PT mandala Pratama Permai	Yayasan harapan	- Jual beli Premix dan super TT
8	PT Panutan Selaras	-Johnie Hermanto (95%) -Edwin Joenoes (2%) -Johnny Sepna (1%) -Wiloeyono (2%)	- Supplier base Oil - Kerjasama Blending Minyak Pelumas di Cilacap - Toll Blending Pelumas Merek "Mega Oil" di LOBP Cilacap - SPBU di Sawangan Bogor
9	PT Sempati Air	Hutomo Mandala Putra	Jual beli Avtur
10	PT Hunurata Coy	Yayasan harapan Kita (50%) Yayasan Piatu Trikora dan Yayasan bantuan Bea Siswa -Ketua HM. Soeharto (50%)	Pengemasan Pelumas
11	PT ganergi Gema Sukses	- PT Ganesa Prima (52%) - Aria Harjo Wibowo Sigit H (20%) - Ida bagus Oka Surya Putra (8%) - Ir Ida Bagus Oka Indra Tenaya	Melaksanakan Proyek Built & Rent (Pipanisasi Manggris sawangan, bali)

		(20%)	
12	PT Pandawangi Sekartadji	-Sigit Hardjojudanto (60%) -Johnie Hermanto (40%)	Melaksanakan Proyek Built & Rent (Depot Satelit A. Jakarta)
13	PT Sarana Sirkuitindo Utama	Komisaris Utama : Hutomo Mandala Putra Komisaris : Nugroho Joko P Komisaris : Ir Rafiq Hakim Direktur Utama : Tinton Suprpto	Sponsor utama pada sirkuit sentul dengan imbala paket promosi dalam setiap kegiatan di sirkuit sentul Bogor termasuk pemasangan Billboard didalam dan diluar sirkuit. Pengembangan dan penjualan mesran Timor
14	PT Timor dan PT Humpuss	Hutomo Mandala Putra	LOBP
15	PT Graha Centermine	Bambang Trihatmodjo	Pipanisasi Jawa
16	Tri Harsa Binanusa Tunggal	Siti Hardiyanti Rukmana	Rencana pemasangan media luar ruang untuk promosi di Areal SPBU
17	PT Artha Bangun Nusantara	Direktur Utama : Venche Mulzer Komisaris Utama : Ari H.W. Sigit	Angkutan Bunker service di Tanjung Priok
18	PT Multi Wahana Wijaya	Ny Sutinah Djuhron S : Komisaris Utama Kerabat Alm Ibu Tien Soeharto (95%)	Transportir Angkutan Laut ke PLN Muara Karang dan Senggaran
19	PT Gading Cakra Loka	Ny Sutinah Djuhron S (60% saham) Kerabat Alm Ibu Tien Soeharto	Angkutan Bunker Service di tanjung Priok
20	PT Insani Baru	Ibnu Widodo (53% saham) Kerabat Alm Ibu Tien Soeharto	Transportir Angkutan Laut ke PLN Tambak Lorok
21	PT Pelayaran Nusantara Ekawisata Bahari (PNEB)	Ari Sigit (60% saham) Ny Sutinah Djohron S (60% saham) Kerabata Alm Ibu Tien Soeharto	Angkutan BBm ke PLTD Pesanggrahan dan PLTGU Grati
22	PT Daya Nusa Gading	Ny Sutinah Djuhron S (60% saham) Kerabat Alm Ibu Tien Soeharto	Angkutan Bunker Service di Tanjung Perak
23	PT Kemusuk	Ny Sutinah Djuhron S (25% saham) Kerabat Alm Ibu Tien Soeharto	SPBB
24	PT Kemusuk Jaya Karya	Ny Sutinah Djuhron (25% saham) H. Amir Arifin Tan Sri Melayu (25%) Noto Karyo (25%) H Aliah Rahayu Nitisasmito	Transportir Angkutan Laut ke PLN Pauh Limo & D Pontianak PSPD/KPN Sanggau & Ketapang
25	PT Wahana sari Sakti	Ny Ratnawati Sigit H (60% saham)	Angkutan BBm ke SPBU di wilayah UPPDN III

26	PT Daya Tata Matra	Ny Siti Hediati Hariyadi : Komisaris Utama (54% saham)	SPBU 34.0130
27	PT Marina Sindang Laut	Hutomo Mandala Putra (90%) Benny Rachmat (10%)	SPBU 44. 514
28	Perorangan	Ny Sutini Seger Sudrajat	SPBU 44.0627
29	PT Mekar Unggul Sari	Yayasan Purna Bhakti Pertiwi (110%)	SPBU
30	PT Granadi	-Yayasan Super Semar (20%) -Yayasan Dharmais (20%) -Yayasan Dakab (20%) -Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila (10%) -Purna Bhakti Pertiwi (10%) -Yayasan Tabungan Pegawai Pertamina (20%)	Supplier Agen "Drum Closure" merek "Enomoto Srikandi" (dalam negeri)
31	PT Kemgas Tama	-M Hasan (70%) -YDPP (30%)	Supplier produsen tabung LPG dari Alumunium
32	PT Policotindo Nusa	-PT Suwantra Indah Supply (80%) (Anthoni Salim sebagai Direktur Utama) -Dino Sudrajat (20%)	Produsen Drum Kosong
33	PT Masula Agung Garbhamas	- Bambang Siswanto (5%) - Ir Ketut Suardhana Linggih & Gde Sumardjaya Linggih (65%) - Tubagus Muhammad Sulaeman & Ny H Martini Nita Karyadi (30%)	SPPBE di Lampung
34	PT Citra Sarana Bahari	-Komisaris Utama : Ny Siti Hardiyanti Rukamana (35%) Komisaris I : Indra Rukamana (20%) Komisaris II : Joezak Joesfar (5%) Komisaris III : Bambang Prajitno S (5%) Direktur Utama : Paula Ayustina (5%) Direktur I : Abdulah Alatas Fahmi	Agen Aspal Curah (tanpa terminal)

		Direktur II : Mohammad Yarman Direktur III : Imam Ali Kamal Ny Siti Hediati Hariyadi Prabowo (10%) Ny Siti Hutami Endang Adiningsih P (10%) Sofyan Harto (5%) Ny Fatona Basuki (5%)	
35	PT karsa Murni CS	Komisaris Utama : Hendro Angesti (34%) Komisaris : Ny ellen Widjaya (13%) Direktur Utama : Wakito Purwana (20%) Direktur : Aris Setyanto Nugroho (33%) Keponakan Soeharto	Agen Sulphur Agen Aspal Drum
36	PT Yoso Mulyo Jajag	Komisaris Utama : Bambang Koentjoro (33%) Komisaris : Siti Rochmani Soemoharmojo (kakak kandung Ibu Tien Soeharto) Karyono R (27%) Direktur Utama : Ny Ina Lakollo Direktur : Kanjeng Raden Tumenggung Hardjo Begug (40%)	Agen Sulphur Agen Coke
37	PT Tricipa Buana Karsa	Komisaris Utama : Ny Ellen Widjaja (17,5%) Komisaris : Ny Noek Bressina (17,5%) adik Soeharto - Ny Essy Kurniasih Ediriana (17,5%) - Adiguna Sutowo (12,5%) Direktur : Waskito Purwana (3,5%)	-Agen PTA -Agen Minarex -Agen Paraffinic -Agen LAWS,SBP -Agen Minasol -Agen Pertasol
38	PT Pelumas Tasulindo	Pertamina (40%)	LOBP Joven di Ujung Pandang

	Perdana	CPC (30%) PT Graha Centermine (30%) Bambang Trihatmodjo	
39	PT Wiraswasta Gemilang Indonesia	Chairman : Sudwikatmono Dirut : Ibrahim Risyad	Dilayani kebutuhan Lube Base Oil melalui Pertamina
40	PT Dirga Buana sarana	Noek Brissina Soehardjo (25%) Drs Poerwanto (12,5%) Drs Tjiptadi (12,5%) Nugraha Tresnadi (10%) H Soekarno (10%) Ong Ming Jam (30%)	Dilayani kebutuhan Lube Base Oil melalui Pertamina

Sumber : Soesilo, 1998:97-116

C. MASA ORDE REFORMASI : KRISIS EKONOMI dan PERMINTAAN REFORMASI

Ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) secara aklamasi memilih kembali Soeharto menjadi presiden untuk ketujuh kalinya pada 10 Maret 1998, tidak seorang pun yang menduga bahwa ia akan terjungkal dari kursi kepresidenannya 72 hari kemudian. Dalam pidato penerimaannya di depan Sidang Umum MPR pada 11 Maret 1998, Soeharto sendiri secara yakin menyatakan bahwa ia akan melaksanakan tugasnya sebagai presiden secara penuh selama lima tahun. Sebenarnya pada waktu itu, krisis ekonomi telah berlangsung selama 9 bulan dan rupiah berada di bawah

level psikologis Rp. 10.300 / dolar (AS Hikam, 1999:71). Namun pada saat itu Bank Dunia masih tetap optimis ketika pada bulan yang sama melaporkan bahwa Indonesia telah membuat langkah-langkah besar dalam mendiversifikasikan ekonominya dan mempromosikan sektor-sektor swasta yang kompetitif melalui manajemen makro ekonomi. Ini, menurut argumen Bank Dunia, sesuai dengan program reformasi pemerintahan yang meliberalisasikan perdagangan dan keuangan serta mendorong investasi asing dan deregulasi.

Keputusan MPR pada saat itu sebenarnya bertentangan dengan opini publik, khususnya golongan menengah dan mahasiswa, yang sudah tidak mempercayai lagi Soeharto kembali untuk memimpin Indonesia keluar dari krisis ekonomi dan krisis politik yang dipicu oleh krisis moneter dan keuangan yang melanda sebagian negara Asia sejak Juli 1997. Untuk Indonesia, krisis ekonomi 1997 sebenarnya bukanlah krisis yang pertama. Sejarah perekonomian Indonesia setidaknya mencatat tiga krisis ekonomi sebelum krisis tahun 1997, yaitu krisis ekonomi pada tahun 1966, krisis Pertamina tahun 1975 dan krisis jatuhnya harga minyak pada 1980 an (Chatib Basri dan Iswara, 2000:28 – 29), Tetapi dari semua krisis yang terjadi, krisis tahun 1997 termasuk krisis yang terparah dibandingkan sebelumnya. Krisis ekonomi dan politik 1997 yang semakin parah, adanya desakan-desakan dari bawah yang tampak dari semakin besarnya gelombang demonstrasi mahasiswa, adanya pembelotan sebagian elite politik anggota rezim dan semakin mudarnya legitimasi politik rezim Orde Baru menyebabkan Presiden Soeharto mengundurkan diri dari kursi kepresidenannya pada 21 Mei 1998.

Dari sisi karakteristik ekonomi, satu hal yang membedakan krisis 1997 dengan krisis – krisis yang terjadi di Indonesia pada tahun-tahun sebelumnya adalah derajat dari pergerakan modal (Chatib Basri dan Dana Iswara, 2000:28). *Capital mobility* (pergerakan modal) yang berbeda membuat bentuk dari krisis ini menjadi berbeda. Secara umum krisis yang terjadi didahului oleh meningkatnya arus modal masuk. Derajat pergerakan modal inilah yang menjelaskan mengapa *poor governance* atau institusi yang lemah dengan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) menyebabkan krisis ini menjadi semakin buruk dan sulit ditangani, walaupun perlu dicatat bahwa KKN bukan penjelas tunggal krisis ini.

Soedradjat Djiwandono (2001:6) melihat krisis yang terjadi pada 1997 – 1998 dimulai dengan dampak dari proses penularan, di mana nilai rupiah tertekan di pasar mata uang mengikuti apa yang terjadi di negara-negara tetangga, dimulai dengan depresi yang drastis dari bath Thailand pada awal Juli 1997. Mengenai perkembangan terjadinya krisis, secara kronologis dapat digambarkan mulai awal Juli 1997 (Djiwandono, 2000:7-8).

Bermula dari tertekannya nilai tukar rupiah terhadap USD sebagaimana yang dialami oleh bath Thailand dan Peso Filipina pada tanggal 2 Juli 1997 membuat pemerintah Indonesia mengambil kebijakan untuk melakukan pelebaran kurs intervensi rupiah dari 8% menjadi 12% pada tanggal 11 Juli 1997. Kebijakan ini sudah dilakukan sebanyak enam kali mulai 1994. Akhirnya, pada tanggal 14 Agustus 1997 pemerintah memutuskan untuk menghapuskan rentang kurs intervensi atau pengambang bebasan rupiah.

Kondisi perekonomian yang semakin terpuruk menjadikan pemerintah untuk memutuskan meminta bantuan IMF pada awal Oktober 1997. Mau tidak mau pemerintah Indonesia harus menyepakati program-program reformasi struktural yang dibuat oleh IMF. Program reformasi struktural di Indonesia dikaitkan dengan persyaratan-persyaratan IMF; bantuan dana tambahan disesuaikan dengan reformasi selanjutnya. Kenyataan ini secara jelas telah menempatkan pemerintah Indonesia di bawah tekanan untuk melakukan berbagai reformasi.

Akhirnya terjadilah perundingan dengan IMF dan menghasilkan *letter of intent* pertama pada tanggal 31 Oktober 1997 dari *precautionary* menjadi *stand by arrangement*. Program yang akan diimplementasikan meliputi kebijakan pengendalian moneter dan nilai tukar, langkah-langkah fiskal, restrukturisasi perbankan dan restrukturisasi sektor riil. Rekomendasi tersebut akhirnya ditindaklanjuti dengan kebijakan pencabutan izin usaha 16 bank pada tanggal 1 November 1997. Akibatnya timbul reaksi yang kurang positif dari masyarakat. Keadaan ini diperparah dengan ketidakjelasan sikap pemerintah terhadap rencana penghapusan berbagai praktek monopoli dan pelaksanaan kebijakan moneter yang seret.

Reaksi pasar menjadi semakin negatif ketika pemerintah mengumumkan RAPBN yang tidak realistis untuk kondisi saat itu. Suhu politik mulai memanas ketika B.J. Habibie yang dikenal sebagai teknokrat diangkat menjadi Wakil Presiden. Tanda-tanda jatuhnya Presiden Soeharto semakin tampak ketika ia membentuk Kabinet Pembangunan ke-7 yang memasukkan para kroninya ke dalam kabinetnya,

Indonesia masa depan yang modern dan industrialis (AS Hikam, 1999:75). Di bawah pimpinan Jendral Soeharto, Orde Baru menggunakan suatu sistem politik yang berdasar pada negara kuat, yang elite penguasanya antara lain militer, birokrat sipil, teknokrat dan kapitalis pribumi. Para penguasa tersebut mempunyai kapasitas untuk merencanakan, melaksanakan, mengarahkan dan mengontrol kebijakan-kebijakan serta program-program di bawah payung pejabat eksekutif yang berkuasa. Di bawah sistem politik yang demikian, elite penguasa yakin bahwa proses pembangunan ekonomi dapat berjalan di bawah atmosfer politik yang didukung melalui rencana pembangunan lima tahun yang dimulai dari tahap awal pada awal tahun 70-an dan mencapai tinggal landas pada akhir tahun 90-an.

Upaya untuk memenuhi kewajiban politik yang demikian, rezim Orde Baru telah menciptakan suatu format politik yang tujuan utamanya adalah menjamin posisi dominan negara, khususnya eksekutif dan depolitisasi masyarakat agar tetap di bawah kontrol eksekutif. Akhirnya, melalui konsensus nasional pada akhir tahun 60 an, Orde Baru menyusun seperangkat regulasi politik yang pada akhirnya menyerahkan semua kekuatan sosial dan politik di bawah kontrol pemerintah.

Ekses dari semua itu adalah terbentuknya relasi kekuasaan baik secara politik maupun ekonomi yang tidak seimbang antara negara dan masyarakat. Kondisi ini semakin menciptakan jurang yang besar antara kekuatan yang mendominasi dan pihak yang di dominasi. Kontradiksi inilah yang pada awal tahun 80-an melahirkan satu kekuatan reformasi yang *dipandegani* oleh kaum intelektual, aktivis sosial, aktivis politik dan mahasiswa. Perjuangan mereka diperkuat dengan bertambahnya

tekanan internasional terhadap rezim Orde Baru melalui isu-isu hak asasi manusia, perlindungan lingkungan hidup dan hubungan perburuhan.

Gerakan mereka makin kondusif ketika krisis ekonomi melanda Indonesia pada 1997. Mereka bersatu padu bersama masyarakat untuk menyuarakan hal yang sama yaitu perubahan. Krisis ekonomi 1997 telah menjadi pemicu bagi gerakan pro reformasi ini untuk berjuang secara masif menyuarakan tuntutan mereka. Berbagai desakan agar Presiden Soeharto mundur dari jabatannya datang dari semua penjuru Indonesia. Mereka tidak menawarkan alternatif lain kecuali Reformasi atau Mati. Bagi mereka, reformasi itu mau tidak mau mengharuskan Presiden Soeharto mundur dari jabatannya untuk digantikan dengan sistem pemerintahan yang baru yaitu pemerintahan reformasi.

Akhirnya dengan mempertimbangkan berbagai desakan-desakan yang ada serta saran-saran dari berbagai pihak dan karena tidak adanya pilihan lain yang lebih baik, maka Presiden Soeharto akhirnya mengundurkan diri dari kekuasaan pada tanggal 21 Mei 1998 dan kedudukannya digantikan oleh B.J. Habibie yang saat itu menjadi Wakil Presiden.

Sebenarnya, dengan terjadinya krisis yang sudah dialami Orde Baru dari waktu ke waktu dan mengalami puncaknya pada 1998, pemerintah Orde Baru dapat mengambil pelajaran dari semua krisis yang terjadi. Dr. Andrew Sheng, mantan *Deputy Chief Executive, Hongkong Monetary Authority* menyebutkan adanya dua pelajaran yang dapat dipetik dari krisis (Djiwadono, 2001:11). Yaitu, pertama, *the sooner the better*. Artinya, bagi penguasa moneter dan perumus kebijakan ekonomi

maupun pelaku usaha, mengidentifikasi, menyadari dan menerima adanya masalah akurat, untuk menanganinya secara tepat, cepat dan konsisten, akan semakin baik kalau dilakukan secepat-cepatnya. Karena cepatnya perkembangan masalah dan sifat menular (*contagios*) dari masalah yang timbul, semakin tertunda penanganannya, semakin besar pula masalahnya, antara lain karena biaya atau korban yang timbul dari upaya penyelesaian semakin besar pula.

Sebagai pelajaran kedua, krisis mengajarkan kita untuk melihat dan menerima suatu kenyataan bahwa masalah yang terjadi biasanya lebih berat dari apa yang kita perkirakan (*the problems are always worse than expected*). Baik dalam penanganan krisis ekonomi maupun politik, pimpinan nasional di bawah Presiden Soeharto kurang memahami pelajaran di atas.

Sejak pecahnya krisis ekonomi ini, reformasi menjadi sebuah kata yang sangat populer di Indonesia. Bahkan reformasi menjadi komoditi yang sangat laku untuk segala lapisan dan kelompok masyarakat terutama politisi, seperti layaknya suatu *trend*. Reformasi itu sendiri bisa memiliki arti yang berbeda-beda bagi setiap orang dan dalam setiap periode. Bagi masyarakat Indonesia, umumnya reformasi yang diartikan sebagai perubahan secara perlahan-lahan dan bertahap dan melalui proses yang bisa dikendalikan untuk memperbaiki suatu kondisi, sering dihadapkan dengan terminologi ekstrem: revolusi, yang diartikan sebagai perubahan radikal dan tidak terkendali (Sri Mulyani, 2000:15-16).

Reformasi ekonomi dalam buku teks diartikan sebagai sebuah perubahan menuju diadopsinya mekanisme pasar yang bebas dari distorsi, sistem persaingan

yang adil dan jaminan *property right* yang makin pasti (Sri Mulyani, 2000:16). Kebutuhan akan suatu reformasi ekonomi muncul akibat dua faktor (Sri Mulyani, 2000:21), yaitu sisi eksternal akibat tuntutan globalisasi dan sisi internal. Tentang faktor eksternal, tuntutan globalisasi menyebabkan sebuah negara perlu melakukan berbagai perubahan. Kebijakan liberalisasi yang dilakukan oleh pemerintahan Soeharto sejak pertengahan tahun 80 an yang telah mampu mengundang masuknya investor asing dan mampu meningkatkan keterbukaan pasar menyebabkan munculnya kebutuhan akan perubahan.

Tuntutan perubahan, ditinjau dari faktor domestik, muncul akibat adanya akumulasi pengetahuan dan informasi yang menyadarkan dan menciptakan pemahaman dalam masyarakat bahwa suatu peraturan perlu diubah atau dihilangkan, atau sebuah institusi perlu dibentuk untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang muncul dari proses pembangunan. Proses reformasi yang didahului krisis ekonomi yang menyebabkan kemunduran dalam kehidupan dan kesejahteraan rakyat menjadi faktor pemicu persatuan rakyat dengan kelompok aktivis reformasi, seperti mahasiswa, kelompok intelektual dan bahkan kelompok politik yang terpinggirkan. Kekuasaan Presiden Soeharto yang sangat mendominasi sistem pemerintahan bahkan mendekati tirani yang absolut menjadikan rakyat makin merasa senasib dan sepenanggungan di bawah tekanan rezim.

BAB V
TEMUAN DAN ANALISIS DATA ;
KONTEKS EKONOMI POLITIK KEBIJAKAN HARGA BBM

1. Kebijakan Harga BBM Dari Masa Ke Masa

Potensi ekonomi migas Indonesia sejak masa kolonial sudah dijadikan komoditas barang dagangan, baik untuk kebutuhan ekspor maupun untuk kebutuhan BBM di dalam negeri. Sejalan dengan kemajuan teknologi, baik dalam teknologi mencari serta menghasilkan migas, maupun teknologi industri dunia, semakin banyak tergantung pada energi yang berbahan bakar energi prima berupa migas.

Indonesia sebagai salah satu negara penghasil sekaligus pengekspor migas juga tidak tertinggal dalam pemanfaatan energi berupa migas. Dua kegiatan perdagangan migas Indonesia yang hingga kini terus berjalan yaitu ekspor migas dan penjualan BBM dan Non BBM untuk memenuhi kebutuhan di dalam negeri yang semakin meningkat jumlahnya.

Kajian pada bab ini membahas secara mendalam mengenai berbagai data yang diperoleh selama penelitian. Data yang berhasil dikumpulkan ini dikategorisasikan berdasarkan kurun waktu kejadian untuk kemudian dipaparkan secara rinci demi mendapatkan satu gambaran yang cukup menyeluruh mengenai kebijakan harga BBM dari waktu ke waktu.

1. 1. Kebijakan Harga BBM pada Pemerintahan Soeharto

Kebijakan harga BBM pada era Pemerintahan Soeharto yang dikenal juga sebagai era Orde Baru ditandai dengan digunakannya sistem satu harga di bawah pengaturan pemerintah. Dari sektor hulu hingga sektor hilir, penguasaannya dipegang oleh pemerintah dan dilakukan sepenuhnya oleh PERTAMINA sebagai Perusahaan Negara yang ditunjuk untuk mengelolanya. Keterlibatan swasta pernah dipertimbangkan oleh Pemerintahan Soeharto dalam sektor hilir (meliputi perusahaan kilang hingga pendistribusiannya ke masyarakat) namun dengan catatan bahwa perusahaan migas di sektor hulu (yang menyangkut eksplorasi sumber minyak mentah dan gas) tetap dilakukan oleh PERTAMINA yang notabene merupakan Perusahaan Negara. Selain hal tersebut, pada era Pemerintahan Soeharto harga BBM mendapatkan subsidi dari pemerintah sehingga harganya lebih rendah dibandingkan harga BBM pada pasar internasional.

Subsidi BBM diberikan sebagai salah satu instrumen kebijakan Pemerintahan Soeharto untuk meredam dampak negatif gejolak harga minyak mentah (*crude oil*) dipasaran global dan untuk menjaga stabilitas politik serta mendorong laju pertumbuhan ekonomi. Sejak dasawarsa 1970 an setidaknya tercatat terjadinya periode krisis minyak yang menyebabkan membumbungnya harga minyak sebanyak dua kali. Memang, *oil bonanza* (boom minyak) berdampak positif dari segi penerimaan pemerintah. Ekspor migas memberikan pemasukan yang berarti dalam APBN. Namun gejolak harga di pasar internasional jelas tidak menguntungkan bagi masyarakat

domestik sebagai konsumen BBM. Masyarakat ikut menerima akibat buruk kalau harga minyak dunia membumbung, sebaliknya masyarakat tidak menikmati manisnya devisa dari penjualan minyak Indonesia di pasar yang sedang *booming*.

Mengatasi semua itu, maka diperlukan semacam katup pengaman berupa subsidi yang dibebankan sebagai salah satu item *government expenditure* (Ismawan, *SUARA KARYA*, 29 September 1997). Katup pengaman ini sekaligus dimaksudkan sebagai mekanisme peredam gejolak *resistensial* masyarakat yang merasa tidak menikmati apa-apa dari berbagai megaprojek eksploitasi minyak di tanah air.

Secara teoritis, riwayat terciptanya subsidi BBM tidak terlepas dari perkembangan pemikiran ekonomi itu sendiri. Pada tahun 1930 an sejarah dunia mencatat terjadinya *the great depression* atau dikenal pula dengan sebutan krisis Malaise (Permadi, *SUARA KARYA*, 31 Juli 1997). Pada saat itu, dimana-mana pengangguran merebak, kegiatan produksi terhenti dan kemiskinan menyebar. Secara kebetulan, sebagian besar negara di dunia kala itu tengah mempraktekkan sistem ekonomi pasar bebas, yaitu suatu sistem yang secara penuh menyandarkan pengaturan ekonomi pada kekuatan permintaan dan penawaran yang terjadi di pasar.

Seiring berkembangnya waktu dan keadaan, orang mulai meragukan kemampuan konsep *laissez faire* tersebut. Ujung-ujungnya terlontar gagasan agar pemerintah turut serta campur tangan menata perekonomian. Gagasan ekstrem yang dianut negara-negara sosialis menghendaki pemerintah mengendalikan 100% ekonomi negara. Gagasan yang lebih moderat diambil oleh Keynes (Permadi, *SUARA KARYA*, 31 Juli 1997). Menurutnya, pemerintah memang harus turut mengatur ekonomi tetapi

tanpa harus mematikan potensi dan usaha sektor swasta. Gagasan ini lalu diserap negara-negara Barat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa turut sertanya pemerintah mengatur perekonomian memang disebabkan gagalnya sistem pasar mengelola ekonomi secara baik. Lalu, piranti apa yang lazim digunakan pemerintah? Ada dua instrumen yang biasa digunakan pemerintah yaitu instrumen fiskal dan moneter (Permadi, *SUARA KARYA*, 31 Juli 1997). Subsidi BBM itu sendiri berada dalam kawasan piranti fiskal (APBN).

Dengan berbagai pertimbangan tersebut maka Pemerintahan Soeharto menempuh kebijakan subsidi sebagai bagian dari kebijakan ekonominya. Sebagai sarana kebijakan, paling tidak ada tiga fungsi penting yang diemban oleh APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Ketiganya adalah fungsi alokasi, stabilisasi dan distribusi (Permadi, *SUARA KARYA*, 31 Juli 1997). Fungsi alokasi berkaitan erat dengan pembagian sumber daya yang ada. APBN akan menentukan sumber daya mana saja yang akan digunakan sektor publik dan mana yang akan digunakan oleh sektor privat. Sedangkan peran stabilitas akan menjadikan APBN sebagai sarana untuk meng *counter* konjungtur perekonomian. Model yang lazim diterapkan adalah format ASEAN surplus saat ekonomi kepanasan (*over heating*) dan APBN defisit kala ekonomi stagnan dan mengalami kesulitan.

Fungsi yang ketiga yaitu distribusi barulah subsidi BBM mendapatkan wadah. Sebab fungsi ini menekankan redistribusi pendapatan antar golongan masyarakat. Strategi yang biasa diambil berupa pengenaan pajak progresif pada satu sisi dan

pemberian berbagai paket subsidi dan tunjangan untuk golongan masyarakat marginal di sisi lainnya. Lalu bagaimana subsidi bekerja? Seperti telah dipaparkan sebelumnya, andai sistem pasar berlaku tanpa campur tangan pemerintah maka harga hanya akan ditentukan oleh kekuatan *demand* dan *supply*. Namun, dengan adanya subsidi, harga tidak lagi semata-mata ditentukan oleh kedua kekuatan tersebut.

Selama pemerintahan Orde Baru bukan berarti kebijakan subsidi BBM tidak menimbulkan pro dan kontra. Ada dua kubu yang menjelma menjadi dua pihak yang berlawanan selama kurun waktu tersebut (dan ternyata terus berlanjut sampai pemerintahan sesudahnya) yaitu pihak yang menginginkan pencabutan subsidi dan pihak yang menginginkan subsidi tetap dipertahankan.

Pihak yang tidak setuju subsidi dicabut, di dalamnya tersirat kecemasan mengenai berbagai hal. Pencabutan subsidi yang berdampak pada kenaikan harga BBM dikhawatirkan akan menimbulkan efek yang luar biasa baik secara ekonomi maupun politik. Sebab bagaimanapun juga BBM adalah *input* utama berbagai sektor penting, diantaranya adalah transportasi sedangkan transportasi itu sendiri termasuk *input* pada hampir semua kategori produk. Jadi kalau harga BBM naik, tarif angkutan naik, dan hampir dapat dipastikan akan terjadi kenaikan tingkat harga umum. Artinya, inflasi kembali menjadi ancaman yang *latent*. Bersamaan dengan eksesi pengetatan likuiditas serta pengaruh kondisi alam yang terjadi, kenaikan harga BBM akan memicu terjadinya tingkat inflasi ke titik yang lebih tinggi.

Selain itu, mereka juga berpendapat bahwa jika subsidi BBM dihapus maka akan timbul beberapa dampak (Permadi, *SUARA KARYA*, 31 Juli 1997). Dalam

kerangka ekonomi makro dikenal tiga hal yang bisa menyulut naiknya harga-harga umum atau lebih populer dengan istilah inflasi. Inflasi karena tarikan permintaan (*demand full inflation*), inflasi karena tekanan biaya produksi (*cost push inflation*) dan inflasi yang berasal dari barang-barang impor (*imported inflation*) adalah ketiga penyebab dimaksud. Inflasi karena tarikan permintaan terjadi bila permintaan akan barang dan jasa begitu kuat padahal perekonomian telah mencapai tingkat pengerjaan tenaga penuh (*full employment*). Akibatnya timbullah kelangkaan barang dan jasa (terlalu banyak uang untuk mengejar terlalu sedikit barang).

Produksi suatu unit ekonomi (badan usaha) pasti dilaksanakan dengan menggunakan faktor-faktor produksi. tanah, tenaga kerja, modal dan wiraswastawan merupakan faktor-faktor pokok yang harus ada. Andai sewa, upah dan bunga naik, bisa dipastikan harga produk meningkat. Minyak sebagai salah satu komponen produk tentu amat besar pengaruhnya. Bila subsidi dicabut sehingga harga BBM naik sumbangannya pada inflasi akan sangat signifikan karena biaya produksi dan biaya transportasi akan semakin melambung. Kondisi ini tentunya akan mendongkrak angka inflasi.

Padahal dampak buruk inflasi yang paling jelas adalah makin buruknya distribusi pendapatan masyarakat. Mereka yang berpendapatan tetap seperti pegawai, buruh dan pensiunan akan mendapatkan pukulan paling berat. Pemerataan makin hilang dan ketimpangan semakin menjulang.

Tidak dapat dipungkiri kenyataan, minyak tanah sebagai salah satu jenis BBM merupakan bahan bakar utama bagi sebagian golongan masyarakat Indonesia. Dampak

negatif kebijakan subsidi BBM merupakan *costs of policy* yang berdimensi non ekonomi. Kalkulasi politik lebih dominan. Dengan berbagai pertimbangan tersebut, itulah mengapa pencabutan subsidi BBM menjadi satu hal yang sangat tidak populer bagi pemerintah saat itu.

Mereka yang setuju subsidi BBM dicabut, juga terdapat argumen yang kuat. Pencabutan subsidi itu dikatakan akan mengurangi beban pemerintah (APBN), di samping menstimulasi diversifikasi energi serta memancing masyarakat untuk hemat energi. Lembaga Internasional, seperti Bank Dunia termasuk salah satu pihak yang memberikan rekomendasi kepada Pemerintahan Soeharto agar mencabut subsidi BBM untuk memperingan tekanan defisit transaksi berjalan. Menurut data terakhir yang dikumpulkan Bank Dunia sampai tahun 1997, defisit Indonesia sudah mencapai angka 9,5 milyar dolar atau sekitar 4-5% dari PDB (produk Domestik Bruto). Padahal untuk negara berkembang, ambang batas psikologis perbandingan defisit transaksi berjalan terhadap PDB hanyalah sekitar 3% saja (Ismawan, *SUARA KARYA*, 29 September 1997).

Menurut mantan Mentamben M Sadli, kebijakan subsidi BBM sebenarnya merupakan kebijakan yang sangat perlu ditinjau kembali (*REPUBLIKA*, 7 Agustus 1997). Pasalnya, menurut Sadli, kondisi tahun 1997 telah sangat berbeda dengan saat ditetapkannya ketentuan harga BBM. Sadli menilai bahwa tingkat konsumsi BBM di dalam negeri sudah hampir setara dengan jumlah minyak mentah yang diekspor (padahal sebelumnya jumlah minyak mentah yang diekspor jauh lebih besar). Proporsi seperti ini jelas akan membebani anggaran negara (problem fiskal) jika subsidi tetap

dipertahankan. Padahal, proporsi antara jumlah minyak yang diekspor dengan tingkat konsumsi BBM memang sangat menentukan besarnya harga BBM. Penerapan konsep subsidi BBM pada awalnya memang didasari bahwa tingkat konsumsi BBM lebih kecil dibandingkan dengan produksi minyak yang diekspor.

Tarik ulur kebijakan subsidi BBM pada Pemerintahan Soeharto sempat menjadi polemik panjang utamanya pada tahun 1990 an. Kenaikan harga BBM yang selalu diiringi dengan pengurangan subsidi sangat tidak populer di mata masyarakat, khususnya dalam konteks meningkatnya tuntutan publik terhadap peran negara dalam melindungi kepentingan yang menjadi hajat hidup orang banyak. Namun pencabutan subsidi BBM adalah keniscayaan yang tidak terhindarkan, sebab subsidi BBM semakin memberatkan anggaran pemerintah, di samping membiasakan masyarakat mengkonsumsi BBM tanpa standar efektivitas yang ketat, padahal cadangan minyak kita terbatas.

Sejak Pemerintahan Soeharto (kelahiran Orde Baru) sampai berakhirnya pemerintahan tersebut (Mei 1998) , pemerintah telah menaikkan harga BBM sebanyak 16 kali (*BISNIS INDONESIA*, 5 Mei 1998). Pada tahun 1970, pemerintah menghentikan peredaran bensin dan digantikan premium. Pada tahun 1966, pemerintah pernah menaikkan harga bensin sebesar 700% dari Rp 0,5 per liter menjadi Rp 4 per liter. Presentase kenaikan terbesar untuk premium terjadi pada tahun 1998 (naik sebesar 71,43%), sedangkan kenaikan terbesar kedua untuk premium terjadi pada tahun 1984 dimana pemerintah waktu itu menaikkan harga dari Rp 150 per liter

menjadi Rp 240 per liter atau naik sebesar 60 %. Perkembangan harga BBM selama Pemerintahan Soeharto dapat dilihat pada Tabel 12.

Tabel : 12

**PERKEMBANGAN HARGA BBM DALAM NEGERI
(RUPIAH PER LITER)**

TMT	Premium	M. Tanah	M. Solar	M. Diesel	M. Bakar
06-Jan-70	30,00	10,00	12,50	8,00	6,00
01-Apr-72	35,00	10,00	14,00	8,50	6,50
01-Apr-73	41,00	11,50	16,00	9,00	7,50
22-Apr-74	46,00	13,00	19,00	13,00	12,00
02-Apr-75	57,00	16,00	22,00	19,00	19,00
01-Apr-76	70,00	18,00	25,00	22,00	22,00
05-Apr-79	100,00	18,00	35,00	30,00	30,00
02-Mei-79	100,00	25,00	35,00	30,00	30,00
01-Mei-80	150,00	37,50	52,50	45,00	45,00
04-Jan-82	240,00	60,00	85,00	75,00	75,00
07-Jan-83	320,00	100,00	145,00	125,00	125,00
12-Jan-84	350,00	150,00	220,00	200,00	200,00
01-Apr-85	385,00	165,00	242,00	220,00	220,00
10-Jun-86	385,00	165,00	200,00	200,00	200,00
25-Mei-90	450,00	190,00	245,00	235,00	220,00
11-Jul-91	550,00	220,00	300,00	285,00	220,00
08-Jan-93	700,00	280,00	380,00	360,00	240,00
05-Mei-98	1.200,00	350,00	600,00	500,00	350,00
16-Mei-98	1.000,00	280,00	550,00	500,00	350,00

Sumber : Masterpiece, Juni 2002

Kenaikan tarif otomatis atau *Automatic Tariff Adjustment* (ATA) bagi BBM pernah diusulkan oleh Sekretariat Dewan Komisaris Pemerintah untuk Pertamina (DKPP) pada tahun 1994. Namun pada saat itu, Pemerintahan Soeharto masih mempertimbangkan untung dan rugi yang akan dialami pemerintah dan masyarakat. Menteri Pertambangan dan Energi saat itu, IB Sudjana mengakui bahwa pemerintah sudah menjajaki kemungkinan menetapkan tarif otomatis untuk BBM namun sampai sejauh mana hal itu bisa dilakukan bergantung pada berbagai faktor yang terkait (*MEDIA INDONESIA*, 21 Februari 1994).

Kenaikan terakhir yang dilakukan oleh Pemerintahan Soeharto sebelum jatuhnya kekuasaan Orde ini oleh Orde Reformasi pada tahun 1998 membawa pembahasan tersendiri. Banyak kalangan menganggap keputusan pemerintah untuk mengurangi subsidi BBM saat itu sangat tidak realistis bila dikaitkan dengan kondisi moneter dan ekonomi yang tengah gonjang-ganjing. Langkah menaikkan harga BBM saat itu memanaskan dan memicu pada suasana demonstrasi yang dilakukan oleh hampir semua elemen masyarakat. Akhirnya terjadilah apa yang disebut Ted Gurr (1979) sebagai *collective relative deprivation* yaitu suatu kondisi di mana suatu masyarakat yang merasa tertekan oleh suatu keadaan dan kebijakan bergabung untuk melakukan demonstrasi secara masal dan terus menerus.

Fenomena seperti yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 pernah terjadi juga di Brazilia dan Mesir (Suharso, *REPUBLIKA*, 14 Mei 1998). Pada tahun 1984 Brazil menghapus subsidi BBM yang kemudian mengakibatkan harga-harga sembako membumbung. Pada saat yang sama perekonomian Brazil sedang didera oleh tingkat

pengangguran yang tinggi, kebangkrutan ekonomi dan krisis politik yang akut. Maka pada saat pemerintah Brazil menaikkan harga BBM itulah protes dan demonstrasi pecah di seluruh Brazil. Tidak kurang dari 3 juta buruh terlibat dalam berbagai aksi pemogokan karena penghasilan yang tidak mencukupi untuk membayar harga-harga sembako yang terus membumbung.

Hal yang sama juga terjadi di Mesir pertengahan dasawarsa 1970 an. Setelah melakukan penyerangan terhadap Israel pada tahun 1973, perekonomian Mesir ambruk. Upaya mengatasinya, Anwar Sadat melakukan berbagai penghematan anggaran agar perekonomian kembali lancar. Salah satu keputusan tersulit bagi Mesir tatkala itu adalah pencabutan subsidi gandum. Keputusan berani Anwar Sadat itu akhirnya memicu gelombang protes dan pada tahun 1974 Kairo dilanda demonstrasi besar-besaran dan terbesar sepanjang sejarah Kairo. Pemerintah Mesir pada akhirnya membatalkan kebijakan itu dan mendekati mahasiswa Islam di perguruan-perguruan tinggi Mesir sebagai upaya meleraikan kemarahan dan kegeraman masyarakat.

Fenomena tersebut juga terjadi di Indonesia pada tahun 1998, tahun di mana era Pemerintahan Soeharto mengalami keruntuhan setelah 32 tahun berkuasa di Indonesia. Sebenarnya kenaikan harga BBM pada 4 Mei 1998 sudah direvisi sebelas hari kemudian. Pada tanggal 15 Mei 1998, Menteri Pertambangan dan Energi, Kuntoro Mangkusubroto mengumumkan penurunan harga BBM (*SUARA PEMBAHARUAN*, 16 Mei 1998). Penurunan itu berlaku bagi tiga jenis minyak yang biasa dipakai oleh masyarakat luas. Yakni premium dari Rp. 1200 menjadi Rp. 1000, solar dari Rp. 600 menjadi Rp. 550 dan minyak tanah dari Rp. 350 menjadi Rp. 280.

Terjadinya penurunan harga tiga jenis BBM dan TDL ini sangat menarik untuk dikaji karena beberapa alasan. *Pertama*, dalam sejarah Orde Baru baru kali ini terdapat perubahan pola sikap pemerintah, di mana baru pertama kali setelah kenaikan diumumkan kemudian diturunkan lagi. *Kedua*, adanya satu perkembangan baru yang cukup penting untuk dicatat terkait dengan didengarkannya suara DPR oleh pemerintah yang sejak awal memang menentang kenaikan harga BBM dan TDL dalam waktu yang bersamaan. *Ketiga*, dengan adanya dua perubahan keputusan mengenai harga BBM dan TDL dalam tempo waktu sebelas hari menunjukkan adanya ketidakmantapan pengambilan keputusan oleh pemerintah. Sesuatu yang sudah terlanjur dijalankan kemudian dikoreksi setelah ada berbagai tekanan dari masyarakat dan DPR.

Langkah menaikkan harga BBM yang dilakukan pada saat kondisi negara sedang tidak stabil tersebut memang pada akhirnya hanya mengakibatkan semakin besarnya kekacauan yang terjadi. Berbagai demonstrasi yang disuarakan setidaknya menyiratkan bahwa masyarakat sangat keberatan dengan kebijakan pemerintah tersebut.

Secara umum, selama Pemerintahan Soeharto tidak terjadi perubahan kebijakan penetapan harga BBM. Selama kurun waktu 32 tahun, pemerintah lah yang mempunyai wewenang untuk menetapkan harga BBM sekaligus memberikan subsidi terhadap harga BBM. Meskipun demikian, selama kurun waktu Pemerintahan Soeharto tercatat beberapa kali muncul ide-ide untuk perubahan kebijakan penetapan harga BBM.

Pemikiran-pemikiran untuk perubahan kebijakan penetapan harga BBM selama Pemerintahan Soeharto antara lain meliputi usulan yang diajukan oleh pemerintah terhadap Panitia Khusus (Pansus) DPR pada bulan Februari 1994 mengenai kemungkinan untuk menyusun mekanisme penetapan tariff BBM secara otomatis. Namun DPR melalui Ketua Komisi VI, M.Z. Wasaraka menilai rencana pemerintah untuk membuat metode penyesuaian tarif BBM secara otomatis bukanlah tindakan yang proporsional karena kebijakan ini dapat memicu tingkat inflasi sehingga tidak terkendali lagi.

Rencana tersebut sungguh mengejutkan DPR karena justru bertentangan dengan keinginan pemerintah menjalankan kebijakan ekonomi makro secara aman dan terkendali. Kalaupun Deptamben merencanakan kebijakan tersebut, sebaiknya tidak dilaksanakan pada saat mengingat masih banyak "pekerjaan rumah" bagi instansi tersebut yang jauh lebih penting (*MERDEKA*, 1 Maret 1994).

Pemikiran menonjol lainnya terkait dengan kebijakan harga BBM selama Orde Baru adalah usulan yang dilontarkan oleh Dijen Migas Sujitno Padmosukismo pada bulan Juli 1995 mengenai perlunya harga produk minyak dan gas bumi (termasuk BBM) dalam negeri mengikuti mekanisme pasar. Dengan demikian, mungkin saja harganya cenderung tidak sama di seluruh Indonesia. Dan, penjualannya tidak hanya dilakukan oleh Pertamina atau BUMN semata, melainkan juga boleh dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta.

Usulan tersebut mendapat tanggapan positif dari pemerintah. Melalui Mentamben, IB Sudjana, pemerintah menyatakan bahwa sudah saatnya bangsa Indonesia mengikuti kecenderungan global yang mengharuskan bangsa Indonesia untuk mengikuti mekanisme pasar. Dengan mekanisme pasar, maka konsumen akan

membayar harga energi dan semua unsur biayanya. Namun pemerintah menyadari bahwa kondisi ekonomi bangsa Indonesia, khususnya kebijakan harga BBM masih belum bisa dilepaskan sepenuhnya dari campur tangan pemerintah, oleh karenanya meskipun nantinya pemerintah akan menerapkan harga BBM sesuai mekanisme pasar, mekanisme subsidi akan tetap diatur di luar mekanisme pasar tersebut.

1.2. Kebijakan Harga BBM pada Pemerintahan Habibie

Setelah Soeharto mengundurkan diri dari kursi kepresidenannya pada 21 Mei 1998, B.J Habibie sebagai Wakil Presiden sesuai dengan UUD 1945 menggantikan posisi Soeharto sebagai presiden. Namun kondisi yang sangat carut marut waktu itu menyebabkan kepemimpinan Habibie kurang mendapatkan legitimasi (cacat legitimasi) dan respon positif dari masyarakat. Hal ini terjadi karena Habibie diangkat tanpa melalui Sidang Istimewa yang didahului pertanggungjawaban Presiden Soeharto.

Respon positif dari masyarakat kurang diperoleh, meskipun demikian Habibie tetap melanjutkan pemerintahan yang ada. Era pemerintahan Habibie, meski berada pada saat awal reformasi didengungkan secara tajam, dikategorikan sebagai era transisional bukan era reformasi. Berbagai pembenahan dilakukan oleh Habibie, namun karena masyarakat masih melihatnya sebagai “orang Orde Baru” maka Habibie pun kesulitan bergerak dan kurang mendapat dukungan.

Pemerintahan Habibie menghadapi tugas yang berat untuk membawa bangsa Indonesia keluar dari krisis ekonomi dan membangun sistem politik demokratis yang

diinginkan oleh rakyat. Dalam melakukan hal ini, Presiden Habibie memprioritaskan pemulihan kepercayaan masyarakat dan stabilisasi ekonomi sesuai dengan perjanjian antara Pemerintahan Indonesia dan IMF.

Selama tiga bulan pertama, pemerintahan Habibie mengambil langkah-langkah untuk meyakinkan rakyat Indonesia dan komunitas internasional mengenai komitmennya pada reformasi politik dan reformasi ekonomi. Berbagai program penting berhasil disusun oleh Pemerintahan Habibie sejak awal pemerintahannya.

Habibie tidak main-main dengan programnya tersebut bahkan tidak sedikit kebijakan yang dikeluarkan Habibie untuk mendukung pelaksanaan program-program tersebut. Di bidang politik tercatat beberapa poin penting kebijakan pemerintah Habibie. Pembebasan tapol/napol, perumusan UU Politik, pembentukan Dewan Kehormatan Perwira untuk mengusut kasus penculikan serta pembebasan pendirian partai politik merupakan agenda-agenda politik yang sudah dijalankan.

Terobosan juga dilakukan dalam bidang ekonomi. Hanya sehari setelah dilantik, Habibie memisahkan Bank Indonesia (BI) dari Kabinet Reformasi Pembangunan. Tujuannya adalah agar BI lebih independen tanpa campur tangan pemerintah. Demi efisiensi pula, dua Keppres tentang pungutan Prokesra dan cukai dicabut. Juga dibentuk tim teknis untuk membuat UU Anti Monopoli.

Salah satu upaya untuk menstabilkan ekonomi adalah dengan mencoba meyakinkan negara-negara donor dan institusi-institusi donor seperti CGI, Bank Dunia, IMF, ADB, IDB dan sebagainya untuk mengeluarkan paket bantuan finansial guna mendukung stabilisasi ekonomi Indonesia dan implementasi dari program jaring

pengaman sosial bagi kaum miskin. Tanggapan lembaga-lembaga donatur cukup positif sebagaimana terbukti dari jumlah bantuan finansial yang telah dikucurkan dan dijanjikan untuk pemerintah Indonesia. Selama pertemuan akhir Juli 1998, misalnya, anggota-anggota CGI setuju untuk menyumbangkan 7,9 miliar US\$ pada pemerintahan Habibie, yang sebagiannya untuk program jaringan pengaman sosial (AS Hikam, 1999:90). Sebelumnya, IMF mengeluarkan 1 miliar US\$ yang ditujukan pada program yang sama.

Mengenai upaya stabilisasi finansial, pemerintah telah terlibat dalam pengaturan kembali utang-utang luar negeri dari sektor swasta melalui INDRA (*Indonesian Debt Restructuring Agency*). Dalam sektor perbankan, pemerintah telah menentukan Bank Sentral sebagai lembaga yang independen sehingga mempermudah Bank Sentral untuk mereformasi sistem perbankan yang diganggu oleh intervensi negara dan praktek-praktek yang tidak transparan.

Secara umum, hasil kerja Pemerintahan Habibie selama 100 hari pertama dapat dilihat dalam Tabel 13.

Tabel : 13

KEBIJAKAN PENTING SELAMA 100 HARI

A. Kebijakan di Bidang Politik
1. Membebaskan para tapol / napol
2. Menggulirkan agenda reformasi politik dengan menyepakati bersama DPR, a.l UU Politik baru dan jadwal pelaksanaan pemilu.
3. Tidak membatasi pembentukan partai
4. Meratifikasi perjanjian internasional yang berhubungan dengan masalah perburuhan dan HAM
5. Membuka peluang kebebasan pers dengan mencabut Permenpen No 1/1984 tentang pembatalan SIUPP dan menyederhanakan pengurusan SIUPP
6. Memberikan otonomi yang luas bagi Timor-Timor sebagai upaya penyelesaian yang paling realistis
7. Berkaitan dengan kasus kerusakan 13-15 Mei, membentuk tim inter departemen yang terdiri dari Jaksa Agung, Menhankam/Pangab, Menlu, Mendagri, Menkeh. Lalu membentuk tim gabungan pencari fakta yang merupakan gabungan dari unsur pemerintah dan LSM
8. Menyangkut pelanggaran Ham akibat operasi militer, mengakui terjadinya pelanggaran HAM dan meminta maaf kepada para korban setelah sebelumnya Pangab mencabut status Aceh sebagai Daerah Operasi Militer
9. Menhankam / Pangab TNI Wiranto memensiunkan Letjen TNI Prabowo Subianto dan menonjobkan Mayjen TNI Muchdi PR dan Kolonel Chairawan sebagai buntut aksi penculikan aktivis
B. Kebijakan di Bidang Ekonomi
1. Memisahkan BI dari Kabinet Reformasi agar lebih independen
2. Mencabut dua Keppres (No 90/1995 dan No 34/1998) tentang Pungutan Prokesra dan Cukai yang dinilai tidak efisien

3.Melakukan perundingan di Frankfurt dengan para kreditor asing. Hasilnya utang luar negeri swasta dijadwal ulang dan diijinkannya penerapan skim INDRA di Indonesia
4.Menutup semua perwakilan dagang Indonesia (IPTC) diluar negeri sebagai upaya efisiensi sektor perdagangan
5.Membuka kesempatan investor lokal dan asing untuk membeli saham bank yang sakit
6.Membentuk tim auditor professional untuk mengaudit lima yayasan yang dipimpin mantan Presiden Soeharto
7.Barang-barang yang mendapat subsidi dalam pengadaannya dilarang untuk diekspor agar kebutuhan dalam negeri dapat terpenuhi. Barang-barang tersebut antara lain: tepung, beras berkulit, kacang kedelai, gula tebu dan minyak tanah
8.Melikuidasi 7 bank berstatus BBO, membeku operasikan 3 bank berstatus BTO dan menguasai kepemilikan 4 bank swasta. Empat bank pemerintah digabung menjadi Bank Mandiri
9.Bulog memperbesar impor beras dari semula 3,1 juta ton menjadi 4,1 juta ton
10.Memberhentikan dengan hormat Kabulog Beddu Amang.

Sumber : REPUBLIKA, 31 Agustus 1998

Semua upaya yang dilakukan tersebut masih belum membawa kemajuan yang berarti. Sampai tiga bulan pemerintahannya masih terjadi fakta yang serius. Di bidang ekonomi misalnya, problem kemiskinan menjadi masalah serius. Jumlah penduduk miskin meningkat tajam dari 22,5 juta orang pada 1996 menjadi setidaknya 80 juta orang pada tahun 1998 (*REPUBLIKA*, 31 Agustus 1998), dari jumlah ini, sekurangnya 20 juta orang benar-benar tidak memiliki daya beli. Kurs rupiah tidak beringsut dari

kisaran Rp. 11.000. Tingkat inflasi mendekati angka 100%. Sementara itu, tekanan dari masyarakat masih cukup kuat, khususnya kelompok-kelompok reformasi yang ingin melihat terbentuknya pemerintahan yang lebih *legitimate*.

Puncak kegagalan terbesar dalam pemerintahan Habibie adalah terlepasnya Provinsi Timor Timur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia karena hasil jajak pendapat rakyat Timor Timur pada 30 Agustus 1999 dimenangkan oleh rakyat yang pro kemerdekaan. Preseden ini menjadi catatan merah dalam rapor pemerintahan Habibie.

Hasilnya pun bisa ditebak. Sidang Umum MPR 1999 yang berlangsung pada tanggal 1 – 21 Oktober menjadi titik akhir perjalanan Habibie sebagai presiden. Sidang Umum itu sendiri berlangsung dalam dua tahap. Tahap pertama tanggal 1 – 4 Oktober 1999 dengan acara pelantikan anggota DPR dan MPR hasil Pemilu 1999 dan Pemilihan Ketua MPR dan DPR, dan pembentukan fraksi-fraksi, dan dilanjutkan tanggal 6 – 14 Oktober 1999 berisi rapat-rapat Badan Pekerja MPR dan kemudian dilanjutkan dengan sidang umum tahap kedua yang berlangsung tanggal 14 – 21 Oktober 1999.

Dalam SU MPR 1999 tahap pertama, Amien Rais terpilih menjadi Ketua MPR setelah mengalahkan calon lain, Matori Abdul Djalil yang didukung penuh Fraksi Kebangkitan Bangsa dan Fraksi PDI Perjuangan, dalam suatu sidang paripurna MPR pada minggu malam tanggal 3 Oktober 1999. Situasi dalam gedung Dewan saat itu cukup memanas setelah kekalahan Matori yang *notabene* nya didukung partai pemenang pemilu, yaitu PDI Perjuangan.

Situasi politik semakin memanas ketika pidato pertanggungjawaban Presiden Habibie ditanggapi beragam oleh fraksi-fraksi dalam pemandangan umum pada rapat paripurna ke 9 MPR Jum'at malam hingga Sabtu tanggal 15 – 16 Oktober 1999. Fraksi Golkar, Fraksi Daulat Umat, Fraksi PPP dan Fraksi Bulan Bintang menerima pidato pertanggungjawaban Habibie, sedangkan Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi Reformasi, Fraksi KKI, Fraksi PDKB menolak pidato pertanggungjawabannya. Sementara Fraksi TNI/POLRI hanya bersikap agar pidato pertanggungjawaban Habibie itu dibahas lebih lanjut dalam rapat komisi.

Akhirnya MPR menyetujui melalui cara pengambilan keputusan (*voting*) secara tertutup. Pidato pertanggungjawaban Habibie akhirnya ditolak dalam rapat paripurna ke 12 Sidang Umum MPR pada Rabu dinihari tanggal 20 Oktober 1999 melalui pemungutan suara yang mendebarakan. Dari 687 anggota MPR yang hadir pada sidang paripurna ke 12 tersebut, 355 anggota MPR menolak pertanggungjawaban Habibie, sedangkan 332 lainnya menerima. Akhirnya, pemerintahan Habibie pun berakhir setelah 512 hari berkuasa.

Bagaimanapun juga, banyak catatan baik dari pemerintahan Habibie ini. Setidaknya kita mengetahui bahwa banyak sekali produk-produk perundang-undangan yang lahir pada masa pemerintahannya. Bahkan pada tahun 1999, saat Habibie menjadi presiden, bangsa Indonesia untuk pertama kalinya setelah terakhir mengadakannya pada tahun 1955, pemilu yang demokratis dengan peserta sebanyak 48 partai politik berlangsung dengan aman dan lancar.

Selama pemerintahan Habibie tidak banyak perubahan yang terjadi pada kebijakan harga BBM. Kondisi ekonomi dan politik yang terjadi saat itu membuat Habibie sangat berhati-hati terhadap komoditas publik yang satu ini. Selama pemerintahan Habibie pembahasan mengenai adanya reformasi pada UU Migas No. 8 tahun 1971 sebagaimana yang telah dibahas sejak pemerintahan Orde Baru dulu dilanjutkan kembali, begitu juga mengenai rencana penetapan harga BBM sesuai dengan harga pasar. Semua itu terimplikasikan dalam tataran wacana, bukan implementatif. Kenyataannya, harga BBM selama pemerintahan Habibie tetap sebagaimana terakhir ditinggalkan Soeharto.

Satu-satunya keputusan presiden yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Habibie menyangkut kebijakan harga BBM adalah Keppres Nomor 10 Tahun 1999. Keppres tentang harga jual eceran BBM dalam negeri ini dikeluarkan oleh pemerintah pada tanggal 26 Januari 1999.

Ada tiga point utama Keppres Nomor 10 Tahun 1999 yaitu pertama, bahwa dalam rangka meringankan beban keuangan negara yang dirasakan semakin berat, dipandang sudah saatnya mengakhiri penetapan oleh Pemerintah atas harga jual eceran BBM dalam negeri berupa avgas dan avtur. Kedua, bahwa dengan pengakhiran tersebut, harga jual eceran BBM dalam negeri berupa avgas dan avtur dilepaskan pada mekanisme pasar. Ketiga, untuk mengatur perubahan tersebut maka Pemerintahan Habibie mengubah Keppres Nomor 78 Tahun 1998 tentang peninjauan kembali harga jual eceran BBM dalam negeri dengan Keppres Nomor 180 Tahun 1998.

Hal lain yang dilakukan oleh Pemerintahan Habibie terkait dengan kebijakan Migas adalah terbukanya peluang bagi diberlakukannya UU Migas yang baru untuk menggantikan UU Pertamina No 8 tahun 1971. Pada tanggal 24 Maret 1999, Menteri Pertambangan dan Energi ad interim, Akbar Tanjung memberikan jawaban pemerintah terhadap pemandangan umum DPR RI atas RUU Migas di depan sidang paripurna DPR. Dalam jawabannya tersebut, Akbar Tanjung mengatakan bahwa kelangsungan pemenuhan bahan bakar minyak dan gas bumi dalam negeri, filosofi pengaturannya memberikan kesempatan agar masyarakat konsumen mempunyai pilihan harga yang terbaik. Tujuan utama dari ketentuan DMO (*Domestic Market Obligation*) adalah untuk menjamin pasokan BBM dalam negeri. Untuk memenuhi persyaratan umum WTO dan untuk lebih menarik minat investor maka harga minyak DMO akan disesuaikan dengan harga pasar.

Berbicara mengenai kaitan harga BBM dengan subsidi, RUU Migas tidak langsung mempermasalahkan subsidi BBM, karena masalah subsidi BBM merupakan keputusan politik. Subsidi memang diperlukan untuk daerah terpencil yang biaya produksinya tinggi. Untuk itu perlu kesepakatan bersama yang dituangkan ke dalam keputusan politik sejauh mana subsidi itu akan diberikan. Subsidi hanya diberikan karena perbedaan biaya produksi. Dengan demikian subsidi tidak diberikan bila disebabkan ketidakefisienan perusahaan. Untuk itu keputusan subsidi tidak akan dilakukan pemerintah, tapi merupakan keputusan politik melalui persetujuan DPR.

Sebenarnya, pemikiran untuk mengganti UU NO 8 Tahun 1971 bukanlah suatu pemikiran yang benar-benar baru. Pada era Pemerintahan Soeharto pembahasan mengenai perubahan UU Pertamina pernah dilontarkan.

1.3. Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Abdurrahman Wahid

Hal yang sangat menarik sepanjang era pemerintahan Abdurrahman Wahid atau Gus Dur adalah terjadinya kasus tarik menarik dalam kebijakan harga BBM. Kasus tarik menarik tersebut diawali ketika Menteri Keuangan saat itu, Bambang Sudibyo, menganggap bahwa sudah saatnya dilakukan pencabutan subsidi pada tahun anggaran tersebut (tahun 2000). Pernyataan ini, senada dengan pendapat dari Komisi Anggaran DPR, adalah berangkat dari kenyataan bahwa bila pola subsidi yang selama ini terus dilakukan, maka beban subsidi BBM akan membengkak menjadi Rp. 30 triliun, dan dengan demikian, defisit anggaran pun akan meningkat menjadi Rp. 57 triliun. Padahal idealnya menurut hitungan pemerintah dan Komisi Anggaran DPR defisit anggaran untuk APBN tahun 2000 adalah pada posisi Rp. 45,3 triliun (*Republika*, 4 Februari 2000). Artinya, bila pola subsidi tetap dilakukan sebagaimana yang telah dilakukan oleh pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, maka akan terjadi inefisiensi anggaran, sehingga dalam hal ini pemerintah menganggap bahwa sudah saatnya subsidi BBM dicabut.

Menindak lanjuti pengumuman rencana pencabutan subsidi BBM tersebut, Komisi VIII DPR RI membentuk tim untuk mengkaji rencana tersebut. Setelah

melakukan rapat dengan Deptamben, tim BBM dari Komisi VIII DPR secara prinsip sepakat dengan rencana tersebut, dengan beberapa persyaratan, pertama, mencabut subsidi secara selektif berdasarkan aktifitas ekonomi, status sosial dan geografis dan tidak dilakukan secara drastis. Kedua, struktur subsidi ditata kembali. Artinya, subsidi tetap diberikan pada konsumen sosial ekonomi rendah dan mencabut subsidi solar, minyak diesel dan minyak bakar untuk industri, *power plant* dan kendaraan pribadi secara bertahap. Ketiga, pemberian subsidi secara langsung kepada masyarakat yang daya belinya sangat rendah atau melalui subsidi silang yang berkaitan dan bersentuhan langsung dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, oleh karena itu perlu teknis pemberian subsidi yang baru. Keempat, subsidi dilakukan secara bertahap dengan mempertimbangkan daya beli masyarakat dan kemajuan ekonomi. Kelima, memperhatikan diversifikasi dan konservasi energi (Rumusan Tim BBM Komisi VIII DPR RI tanggal 5 Januari 2000).

Berdasarkan kelima pernyataan tersebut, terlihat bahwa filosofi pencabutan subsidi yang akan dilakukan oleh pemerintah dapat dipahami dan diterima oleh pihak Komisi VIII. Hanya saja mereka mengajukan beberapa persyaratan tertentu. Dari keadaan tersebut maka kesepakatan lain yang perlu dicapai antara pemerintah dan DPR hanya tinggal menentukan seberapa persen kenaikan yang akan diberlakukan per 1 April 2000. Tim pemerintah menganggap bahwa kenaikan rata-rata 20% adalah angka yang paling ideal untuk kenaikan BBM saat itu, namun Komisi VIII DPR menganggap angka 20% itu terlalu berat bagi masyarakat, dan angka yang paling ideal menurut mereka adalah 10%. Angka 10% ini bagi DPR tidak akan menyulitkan beban

anggaran pemerintah, sebab ternyata DPR melihat bahwa patokan harga minyak mentah dunia berada pada kisaran US\$ 27-30 per barrel. Sementara dalam RAPBN 2000/2001 harga minyak mentah di patok US\$ 18 per barrel (*KOMPAS*, 19 Februari 2000).

Gelombang demonstrasi yang menentang kenaikan harga BBM bergema di banyak tempat. Bahkan pada tanggal 21 Februari 2000 PRD (Partai Rakyat Demokratik) melalui perwakilannya di KPP (Komite Pimpinan Pusat) melakukan demonstrasi di Istana Negara, dan melakukan dialog dengan Presiden Abdurrahman Wahid di Bina Graha (*KOMPAS*, 22 Februari 2000). Dialog tersebut pada intinya adalah sebuah forum bagi PRD untuk menyatakan ketidaksetujuannya akan rencana pencabutan subsidi BBM tersebut. Sebab bagi PRD pencabutan subsidi ini merupakan program IMF yang pada dasarnya tidak sejalan dengan aspirasi rakyat, namun dari dialog tersebut belum ada kata sepakat antara pemerintah dan wakil dari demonstran. Presiden Abdurrahman Wahid menyatakan bahwa kenaikan BBM tidak bisa ditawar lagi. Keadaan ini oleh presiden disebut *force majeure*, di mana bila Indonesia tidak menaikkan harga BBM maka bantuan dari IMF pun tidak akan turun, dan ini akan sangat memberatkan perekonomian Indonesia (*KOMPAS*, 22 Februari 2000).

Pandangan yang berbeda dilontarkan oleh Kadin (kamar Dagang dan Industri). Ketua Kadin Indonesia, Aburizal Bakri mengatakan bahwa kenaikan harga BBM akan menaikkan ongkos produksi dan akan menurunkan daya saing produk Indonesia, sedangkan dari kalangan intelektual akademisi sebenarnya banyak yang menganggap rencana pemerintah untuk mencabut subsidi BBM adalah langkah yang rasional.

Revrison Baswir, pengamat ekonomi dari UGM, mengatakan bahwa naiknya harga minyak mentah di pasar internasional itu justru memberatkan subsidi yang akan diberikan pemerintah. Tidak seperti yang diduga oleh sebagian besar anggota DPR yang menganggap bahwa dengan naiknya harga minyak mentah di pasar internasional akan semakin meringankan pemerintah, Baswir justru beranggapan naiknya harga minyak mentah di pasaran internasional akan makin memperbesar tanggungan subsidi pemerintah, dan makin memperkuat alasan pencabutan subsidi BBM tersebut.

Tingginya harga minyak mentah di pasar internasional menyebabkan anggaran negara yang diperlukan untuk subsidi BBM semakin besar dan menimbulkan tekanan terhadap APBN 2000. Alokasi anggaran yang disediakan untuk subsidi BBM ini mencapai Rp. 18 triliun dengan asumsi patokan harga minyak mentah di pasar internasional US\$ 18 per barrel. Padahal harga minyak mentah di pasar internasional saat ini mencapai 30 dollar AS per barrel. Untuk itu, bila subsidi tersebut tidak dihapuskan, maka tekanan terhadap APBN secara keseluruhan akan semakin berat (*BISNIS INDONESIA*, 23 Februari 2000).

Demikian pula pandangan dari pakar perminyakan ITB, Widjajono Partowidagdo.

Mismanajemen subsidi energi yang dilakukan pemerintah saat ini menghadapi Indonesia pada ancaman krisis energi dalam waktu yang tidak lama lagi. Pemerintah hanya mensubsidi BBM, akibatnya sumber energi di luar BBM tidak berkembang karena kalah secara harga. Kalau subsidi ini terus berlangsung maka minyak akan dikuras cepat sekali dan bahayanya, ketika energi ini habis kita akan kolaps karena tidak sejak awal membiasakan diri untuk menggali potensi sumber energi lain (*REPUBLIKA*, 26 Februari 2000).

Setelah mengalami berbagai musyawarah antara DPR dan Pemerintah, maka pada tanggal 28 Februari 2000 pemerintah dan DPR sepakat untuk menaikkan BBM sebesar 12%. Dengan kenaikan ini maka heban subsidi jadi tinggal Rp. 22,4 triliun, sedang penerimaan dari Migas sebesar 21,4 triliun. Sehingga defisit anggaran untuk

BBM adalah 1 triliun rupiah, dan hal ini dianggap cukup ideal (*Bisnis Indonesia*, 29 Febraurai 2000).

Menanggapi kenaikan sebesar 12% ini ada beberapa pendapat yang kurang sepaham dengan persentase ini. Pengamat ekonomi Umar Juoro menilai kenaikan harga BBM akan melahirkan *unnecessary inflation* (inflasi yang tidak perlu), terlebih karena besarnya persentase kenaikan harga itu tidak signifikan. Artinya, angka yang disepakati bukanlah angka optimum bagi pengurangan beban anggaran, melainkan angka yang lahir hanya merupakan kesepakatan politik belaka. Hal yang sama disampaikan oleh pengamat ekonomi UGM yang sekaligus anggota DEN (Dewan Ekonomi Nasional) Revrisond Baswir, yang menganggap bahwa kenaikan BBM rata-rata 12% masih terlalu rendah dan tidak signifikan terhadap pengurangan beban anggaran pemerintah.

Setelah persoalan persentase selesai, maka isu yang naik adalah masalah mekanisme pemberian subsidi pada masyarakat miskin. Sebab, kebijakan pencabutan subsidi BBM yang akan dilakukan per 1 April 2000 adalah untuk menghentikan subsidi yang selama ini salah sasaran, di mana masyarakat kelompok menengah ke atas menikmati subsidi lebih banyak dibanding kelompok masyarakat menengah ke bawah.

Dengan kenaikan 12% itu kemudian Panitia Anggaran mengusulkan sistem kupon dalam pendistribusian komoditas tersebut, agar subsidi yang ada tepat sasaran, dan pengelolaannya diserahkan pada Pertamina dan Bappenas. Akhirnya, pada tanggal 15 Maret 2000 pemerintah menunjuk Perum Peruri (Perusahaan Umum Percetakan

Uang Republik Indonesia) dalam pengadaan kupon tersebut. Kupon minyak tanah disediakan untuk 13 – 17 juta warga miskin, yang akan mendapatkan jatah untuk membeli minyak tanah 12 liter sebulan dengan harga lama yaitu Rp 280,- per liter (*KOMPAS*, 15 Maret 2000). Untuk angkutan umum reguler disediakan 11,25 juta kupon. Namun ternyata setelah dihitung-hitung, pemerintah harus mengeluarkan Rp. 29,65 juta per bulan untuk pengadaan kupon tersebut. YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia) ternyata keberatan dengan sistem kupon ini, sebab menurut mereka hal ini sangat rawan untuk di korupsi. Ketua YLKI, Tini Hadad, mencontohkan pembagian kupon khusus minyak tanah. Dalam pendistribusian itu, pejabat kelurahan diberikan wewenang untuk membagikan kupon, ini menimbulkan kerawanan bahwa yang diberi kupon hanya sanak saudaranya saja. Hiswana Migas sebagai perkumpulan pengusaha pompa bensin juga menolak sistem kupon ini, karena dianggap tidak ada ekuivalensi antara jumlah rupiah dengan jumlah kupon. Contohnya, bila seorang pengemudi hanya membutuhkan 7 liter untuk angkutannya maka akan terbuang percuma 3 liter bensin, sebab setiap kupon harus ditukar dengan 10 liter bensin. Hal berikutnya yang menyebabkan keberatan Hiswana Migas adalah terlampau dibebaninya pihak SPBU dalam mekanisme ini, terutama penyerahan kupon pada Bank Persepsi yang harus dilakukan oleh SPBU, sehingga bila ada masalah kecenderungan semua pihak akan menyalahkan SPBU (*REPUBLIKA*, 21 Maret 2000).

Sekretaris Dewan Komisari Pemerintah untuk Pertamina, Iin Arifin Takhyan mengatakan bahwa sistem kupon ini banyak kelemahan terutama ia melibatkan terlalu banyak instansi sehingga rawan pemalsuan dan penyimpangan (*BISNIS INDONESIA*,

15 Maret 2000), di mana ada empat tahap yang harus dilalui sistem ini. Pertama, pemerintah pusat menyerahkan kupon kepada Pemda Tingkat I (dalam hal ini DLLAJR Tingkat I) dan Pemda Tingkat II (dalam hal ini DLLAJR Tingkat II). Kedua, Pemda Tingkat II menyerahkan kupon tersebut kepada masing-masing Perusahaan Angkutan Umum Reguler (PAUR) berdasarkan data dari Organda. Ketiga, PAUR menyerahkan kupon itu pada para pengemudi yang digunakan sebagai tanda bukti untuk membeli BBM ke SPBU. Keempat, SPBU menyerahkan kupon pada Bank Persepsi (antara lain Bank BRI, BNI 46, dan Bank Mandiri) sebagai bukti volume penjualan BBM.

Pro dan kontra terhadap sistem kupon ini rupanya juga mengalami jalan yang rumit antara pemerintah dengan DPR, sehingga akhirnya, pemerintah menyerahkan persoalan tersebut kepada Bappenas karena pemerintah beranggapan bahwa Bappenas adalah koordinator dalam persoalan ini. Akhirnya pada tanggal 23 Maret 2000 pemerintah membatalkan sistem kupon dan diganti dengan subsidi langsung dalam bentuk uang. Keputusan ini diambil dari rapat terpadu di kantor Bappenas yang dipimpin Menko Ekuin, dihadiri Mentamben, Menkeu, Deputi II Kepala Bappenas dan Sekjen Perhubungan. Mekanismenya bagi rakyat miskin dilakukan seperti program JPS (Jaring Pengaman Sosial), sedang untuk angkutan umum diberikan melalui Organda dan Organda lah yang akan memberikan pada masing-masing sopir. Namun, pola inipun tidak lepas dari pro dan kontra.

Mereka yang kontra penerapan *cash transfer* ini menilai, bahwa meskipun sudah terjadi penggantian dari sistem kupon menuju *cash transfer*, namun pemerintah

dinilai masih belum siap melaksanakan kebijakan pencabutan subsidi ini pada 1 April 2000. Di samping itu, sebenarnya sistem *cash transfer* ini juga masih sangat lemah aspek keamanannya.

Melihat banyaknya kritikan yang muncul dalam kebijakan pencabutan subsidi BBM ini, maka kemudian muncullah usulan dari beberapa anggota DPR untuk menunda rencana pencabutan subsidi itu, bahkan YLKI mengatakan bukan sekedar ditunda tapi dibatalkan (*REPUBLIKA*, 26 Maret 2000). Sementara gelombang aksi penolakan dari PRD dan Forkot terus berlanjut. Namun, pemerintah sampai akhir Maret 2000 masih terus berusaha untuk mempersiapkan implementasi pemberian subsidi. Menanggapi kritikan yang ada, Mentamben mengemukakan alasan yang memperkuat rencana pemerintah tentang pencabutan subsidi BBM. Mentamben mengatakan bahwa pencabutan subsidi BBM akan dapat mencegah penyelundupan BBM ke luar negeri. Sebab tanpa dicabutnya subsidi BBM maka harga minyak di Indonesia akan lebih murah dari harga minyak di luar negeri, oleh karena itu penyelundup menganggap hal ini sebagai potensi bisnis yang menguntungkan.

Di tengah pro dan kontra yang beredar, maka rencana untuk menaikkan tarif angkutan umum berkaitan dengan pencabutan subsidi BBM pun ditunda. Keputusan ini diambil setelah Menteri Perhubungan Agum Gumelar melakukan rapat dengar pendapat dengan Komisi IV DPR RI (*DUTA MASYARAKAT BARU*, 30 Maret 2000). Setelah melalui perdebatan panjang, akhirnya pada tanggal 29 Maret 2000 Komisi VIII DPR RI mengeluarkan pernyataan resmi agar pemerintah menunda rencana kenaikan harga BBM. Pernyataan sikap ini dikemukakan Ketua Komisis VIII DPR RI Irwan

Prayitno, didampingi Wakil Ketua Tb. Haryono dan anggota Priyo Budi Santoso dan Simon Patrice Morin.

Pernyataan sikap di atas memunculkan pandangan yang kurang sedap terhadap Dewan. Dewan yang semula hanya berkutat pada masalah persentase kenaikan kini justru mempersoalkan hal lain yang lebih awal dari masalah persentase yaitu soal perlu tidaknya kenaikan itu dilakukan saat ini. Kecurigaan terhadap sikap Dewan tersebut menjadi beralasan, sebab, pada saat itu tengah terjadi gelombang demonstrasi penolakan rencana kenaikan BBM, di mana di gedung DPR MPR RI terdapat dua kelompok demonstran yang keduanya menolak kebijakan kenaikan harga BBM yaitu FMI (Front Mahasiswa Islam) dan PRD. Bahkan Kapolda Metro Jaya pada tanggal 31 Maret 2000 mengumumkan kondisi Waspada I di Ibukota sebagai langkah untuk menghadapi rencana aksi demonstrasi besar-besaran menentang kenaikan harga BBM (*BISNIS INDONESIA*, 31 Maret 2000).

Setelah gelombang protes begitu besar baik dari kalangan DPR maupun pihak “eksternal” akhirnya pada tanggal 31 Maret 2000 Presiden Abdurrahman Wahid melalui jumpa pers di Bina Graha mengumumkan penundaan pencabutan subsidi BBM. Dengan alasan bahwa pemerintah perlu melakukan persiapan yang lebih konkret tentang mekanisme distribusi BBM bagi rakyat kecil dan angkutan umum. Di samping itu, presiden juga mengatakan bahwa dampak dari kenaikan BBM akan menaikkan pula harga barang-barang, sehingga perlu ada pra kondisi bagi masyarakat agar siap dengan kenaikan barang-barang tersebut (*REPUBLIKA*, 2 April 2000).

Kenyataan di atas sangat menarik untuk dikaji. Selama ini (utamanya selama pemerintahan Orde Baru), wacana perubahan kebijakan sebagaimana yang terjadi pada era pemerinatahan Abdurrahman Wahid tidak pernah ditemui. Pada era pemerintahan Abdurrahman Wahid tercermin adanya tipologi kebijakan yang berbeda dengan pemerintahan Orde Baru. Jika dalam pemerintahan Orde Baru hanya ditemukan satu suara dengan sudut pandang yang sama, maka dalam pemerintahan Abdurrahman Wahid, utamanya dalam kebijakan pencabutan subsidi BBM, ada tiga sudut pandang yang berbeda dari kelompok-kelompok yang berbeda pula. Yang pertama adalah pemerintah, sebagai pihak yang mencoba untuk mempertahankan rencana pencabutan subsidi BBM per 1 April. Yang kedua adalah DPR, yang menuntut untuk ditundanya rencana tersebut sampai pemerintah benar-benar siap dalam implementasi mekanisme pemberian subsidi. Yang ketiga adalah kelompok-kelompok yang meminta untuk dibatakannya sama sekali rencana pencabutan subsidi BBM tersebut, kelompok ini antara lain PRD, Forkot dan YLKI.

Pada bulan Oktober 2000 kembali muncul rencana kenaikan harga BBM dari pihak pemerintah. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Menesmin) Purnomo Yusgiantoro mengakui bahwa menaikkan harga BBM adalah sebuah keputusan politik yang harus didukung dengan operasionalisasinya. Di Indonesia itu bukanlah pekerjaan yang mudah untuk dilakukan. Menurut Menesmin, pemikiran mengenai mekanisme kenaikan harga BBM secara konsepsional teoritis termasuk tentang pengurangan dan penghapusan subsidi sebenarnya telah menjadi satu diskusi yang panjang lebar dengan para kolega sejak tahun 1980 an. Namun untuk kondisi Indonesia hal ini bukanlah

sesuatu yang mudah sebab hal ini menyangkut ratusan juta penduduk yang tersebar diberbagai wilayah dengan kondisi geografis yang berbeda satu sama lain.

Sementara itu, anggota Komisi VIII DPR, Pramono Anung mengimbau kepada pemerintah agar menunda kenaikan BBM hingga program sosialisasi dan persiapan penyaluran subsidi untuk rakyat kecil sukses dilakukan. Meskipun demikian, Pramono mendukung kenaikan harga BBM hanya saja *timing* nya masih belum tepat untuk dilaksanakan pada saat itu. Beberapa faktor yang dianggap mendukung penghapusan subsidi adalah karena subsidi BBM dalam APBN tahun 2000 mencapai angka 44 triliun. Selain itu, subsidi yang diberikan selama ini dianggap tidak tepat sasaran, karenanya dana hasil penghematan subsidi harus disalurkan untuk mendanai program-program peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pengentasan kemiskinan. Di samping itu, dengan kenaikan harga BBM diharapkan terjadi penghematan pemakaian BBM dan mengurangi inefisiensi karena faktanya kekayaan minyak yang terkandung di bumi Indonesia bukanlah kekayaan alam yang melimpah ruah (*BISNIS INDONESIA*, 15 Desember 2000).

Adanya subsidi BBM selama ini ternyata telah menimbulkan dampak negatif berupa terjadinya pengoplosan BBM. Ini menunjukkan upaya untuk tetap melanjutkan subsidi pada gilirannya bukan membantu mereka yang miskin tetapi malah memberi ladang bisnis kotor kepada para pedagang curang. Karena itu, pemerintah secara bertahap, cepat atau lambat, menilai harus menghapuskan subsidi BBM agar dapat menghapuskan atau mengurangi kegiatan pengoplosan BBM yang merugikan negara dan masyarakat.

Kajian yang dilakukan pemerintah juga menunjukkan subsidi BBM sebesar 15% selama ini ternyata lebih banyak dinikmati kalangan menengah ke atas. Sementara itu, rakyat kecil tidak banyak menikmati subsidi tersebut. Data yang ada menunjukkan, 75% konsumsi BBM dalam negeri selama ini dimanfaatkan untuk transportasi. Transportasi yang digunakan sebagian besar adalah untuk kendaraan pribadi (*BISNIS INDONESIA*, 15 Desember 2000). Lebih jauh lagi, jenis BBM yang mendapat subsidi paling besar adalah minyak tanah, dan konsumen terbesarnya ternyata adalah sektor industri.

Persepsi masyarakat terhadap kebijakan menaikkan BBM memang agak berbeda-beda. Mereka yang berkecukupan dan memahami beban yang harus ditanggung umumnya setuju dengan kebijakan ini. Namun demikian, walaupun mereka setuju, ada beberapa syarat yang diajukan, antara lain pengurangan dilakukan secara bertahap, kompensasi disalurkan kepada mereka yang berhak yaitu masyarakat miskin, pengurangan secara bertahap harus mampu melindungi masyarakat kecil jangan sampai mengakibatkan mereka semakin menderita dan kesulitan.

Tahun 2001 kembali pemerintahan Abdurrahman Wahid memutuskan untuk menaikkan harga BBM. Posisi pemerintah memang terjepit saat itu. Kalau harga BBM tidak dinaikkan, pos subsidi BBM di APBN akan membengkak luar biasa. Sebab kurs rupiah dalam posisi lemah, sementara 80% biaya pengadaan bahan bakar adalah pembelian minyak mentah dari luar negeri. Dengan berbagai pertimbangan itulah maka pada bulan April 2001 pemerintah kembali menaikkan harga BBM. Namun dalam kenaikan bulan ini ada sesuatu yang tidak seperti biasanya. Kenaikan kali ini

tidak terjadi pada semua jenis BBM melainkan kenaikan harga BBM hanya untuk sektor industri dan sektor komersial sebesar 50%. Kenaikan harga BBM untuk konsumsi masyarakat ditunda pemberlakuannya sebab dikhawatirkan akan menimbulkan gejolak politik yang dasyat. Namun apa yang terjadi dengan kenaikan yang tidak seragam ini?

Setelah keputusan untuk menaikkan harga BBM bagi kalangan industri dan sektor komersial diumumkan, banyak kalangan industri, termasuk industri papan atas, yang biasanya membeli solar langsung dengan menembus dari DO Pertamina, mengurangi permintaannya secara drastis bahkan ada yang menyetopnya sama sekali. Mengapa ini bisa terjadi?. Semua ini terkait dengan usaha untuk memaksimalkan profit. Bagi kalangan industri, hal ini bisa dilakukan dengan berusaha meminimalkan biaya input, termasuk memilih pemasok yang mampu memberikan harga barang input yang paling rendah. Logika bisnis seperti inilah yang diterapkan oleh berbagai kalangan industri untuk tidak menebus DO Pertamina. Pasalnya, perbedaan harga solar eks SPBU dengan harga solar yang harus dibayarkan mereka ke Pertamina sangatlah besar. Ternyata, kebijakan diskriminasi harga BBM yang diterapkan oleh pemerintah menimbulkan eksek negatif yaitu sulitnya masyarakat memperoleh solar di SPBU-SPBU sebab mereka harus berebut dengan kalangan industri yang “lari” ke SPBU dengan alasan harganya yang jauh lebih murah karena pemerintah tidak menaikkan harganya.

Pengamat perminyakan sekaligus anggota *United States Association for Energy Economics* dan *American Economic Association*, Kurtubi, menilai bahwa secara teori

kebijakan diskriminasi harga dapat dipakai sebagai alat guna mengatur distribusi pembebanan biaya yang lebih adil kalau strata atau kelompok konsumennya *well defined*. Artinya, kelompok konsumen sasaran bisa secara tegas didefinisikan dan bisa dilokalisasi dalam tataran aplikasinya. Sebagai contoh adalah penerapan kebijakan diskriminasi harga untuk listrik PLN. Kebijakan ini dimungkinkan berjalan tanpa ada eksese negatif karena sifat komoditi listrik yang dapat melokalisasi kelompok konsumen sasaran berdasarkan kriteria daya pasang. Lain halnya dengan konsumen BBM, karena sifat fisik dan media distribusi komoditi ini berbeda dengan listrik. Nyaris mustahil mengontrol dan melokalisasi secara tegas, baik secara fisik maupun administratif kelompok konsumen sasaran minyak solar untuk tidak menerima pasokan selain dari Pertamina.

Memang sejak diberlakukannya harga yang berbeda untuk BBM industri dan BBM masyarakat, antrean mobil yang hendak mengisi tangki bahan bakar menimbulkan kemacetan di mana-mana. Itu semua merupakan eksese dari kebijakan perbedaan harga BBM yang kurang diperhitungkan oleh pemerintah, padahal tadinya, dengan kebijakan menaikkan harga BBM sebesar 50% untuk kalangan industri dan sektor bisnis tertentu, pemerintah berharap bisa menghemat subsidi BBM yang dibebankan dalam APBN sebesar Rp. 3,3 triliun. Dengan penghematan itu berarti subsidi yang dibebankan ke APBN hanya sekitar Rp. 41,3 triliun.

Kebijakan diskriminasi harga bisa dikatakan gagal. Tanggal 20 April 2001, Kepala Tim Terpadu BBM, Slamet Singgih, menyebutkan ada puluhan perusahaan besar yang tidak mengambil jatah solar selama sebulan. Jumlahnya sekitar 36

perusahaan, termasuk diantaranya Indofood, Gadjah Tunggal, Texmaco, Unilever bahkan perusahaan negara seperti Kereta Api Indonesia (*TEMPO*, 27 Mei 2001).

Menanggapi segala hal yang terjadi tersebut, akhirnya pemerintah memutuskan untuk merubah kebijakan harga BBM untuk kalangan industri dan bisnis. Kenaikan tidak lagi ditentukan sebesar 50%, namun harga dibiarkan mengikuti harga pasar internasional.

Setelah tertunda sekian lama, akhirnya pemerintah mengumumkan mulai 16 Juni 2001 harga BBM untuk konsumsi masyarakat naik sebesar 30,1%. Kepastian terhadap pemberlakuan harga BBM baru disampaikan Menko Perekonomian, Burhanuddin Abdullah, saat jumpa pers di Gedung Bappenas, Jl. Taman Suropati, Jakarta (*Kedaulatan Rakyat*, 16 Juni 2001). Adapun rincian kenaikan itu sebagai berikut, Premium naik menjadi Rp. 1450,-, minyak tanah menjadi Rp. 400,-, dan minyak solar naik menjadi Rp. 900,-. Sedang harga minyak diesel dan minyak bakar harganya akan dikaitkan dengan harga pasar internasional sebagaimana yang telah ditetapkan kepada industri.

Tabel : 14

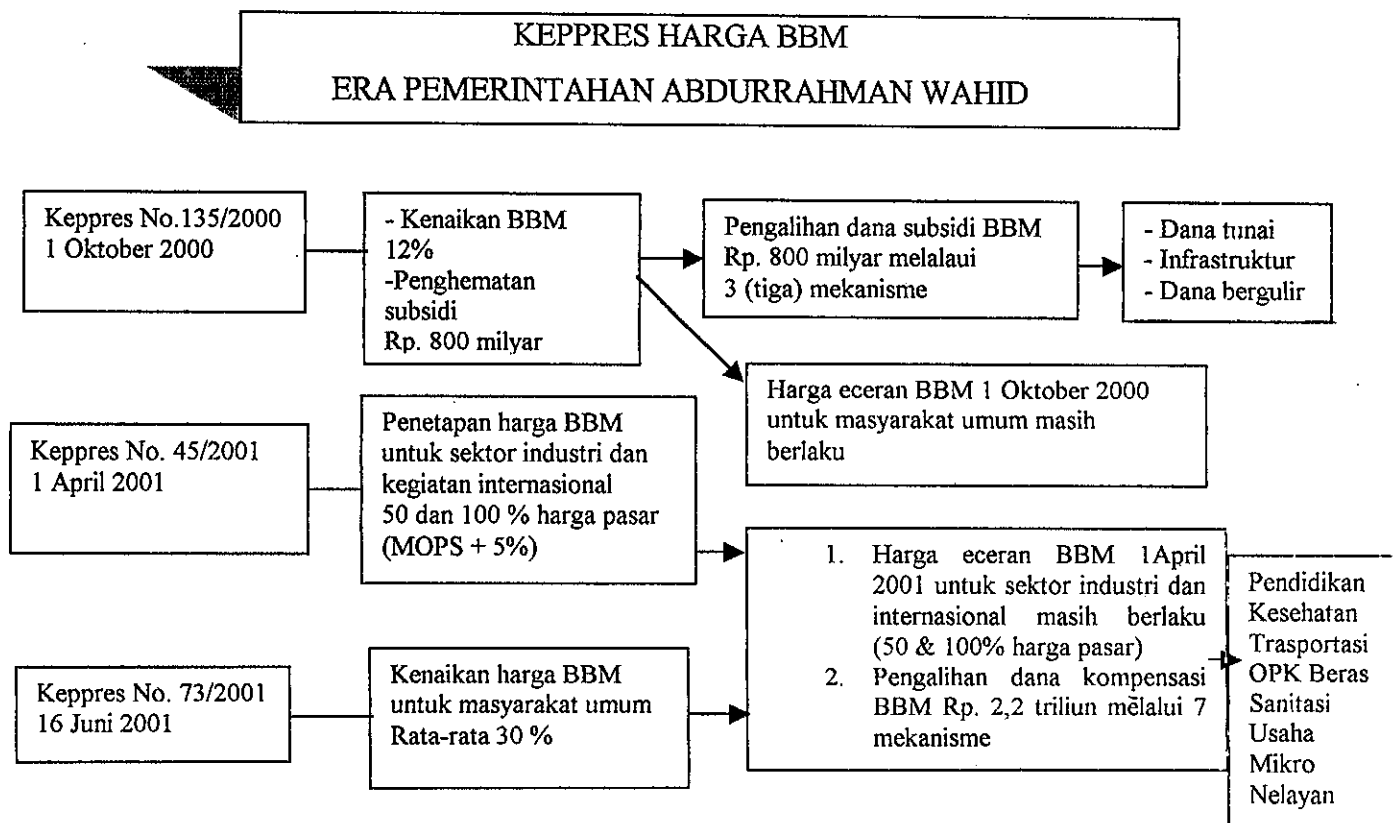
KENAIKAN HARGA BBM MULAI 16 JUNI 2001

Jenis BBM	Harga Lama	Harga Baru	Kenaikan
Premium	Rp. 1.150	Rp. 1.450	26 persen
Minyak Solar	Rp. 600	Rp. 900	50 persen
Minyak Tanah	Rp. 350	Rp. 400	14 persen
Minyak Diesel	Rp. 550	Rp. 1.000	82 persen
Minyak Bakar	Rp. 400	Rp. 900	125 persen

Sumber : Keputusan Rapat Pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR RI

Keluarnya keputusan pemerintah pada tanggal 16 Juni 2001 tersebut, berarti pemerintahan Abdurrahman Wahid sudah melakukan perubahan harga BBM sebanyak tiga kali, yaitu pada tanggal 1 Oktober 2000, tanggal 1 April 2001 dan tanggal 16 Juni 2001. Secara singkat, ketiga kebijakan harga BBM selama pemerintahan Abdurrahman Wahid dapat dilihat dalam Bagan 02.

Bagan : 02



Sumber : Dokumen Departemen Energi Dan Sumber Daya Mineral

UPT-PUSTAK-UNDIP

1.4. Kebijakan Harga BBM pada Pemerintahan Megawati Soekarnoputri

Sidang kabinet terbatas bidang ekonomi yang dipimpin Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 7 Januari 2002 belum membicarakan rencana kenaikan BBM. Padahal mestinya, menurut UU APBN 2002, pada bulan Januari harga BBM sudah harus mengalami kenaikan maksimal 30%. Sebab pada awal Desember 2001, Panitia Anggaran DPR setelah melalui pembahasan dengan pemerintah telah memutuskan untuk mengurangi jumlah subsidi BBM. Keputusan Panitia Anggaran ini menjadi “payung” bagi pemerintahan Megawati untuk menaikkan harga jual BBM. Fakta ini memberikan gambaran bahwa pemerintahan Megawati dari segi legal sudah melanggar undang-undang dan tidak konsisten terhadap kebijakan yang sudah disepakati. Anggota Panitia Anggaran DPR RI, Rizal Djalil, memberikan pernyataan yang cukup pedas terkait dengan sikap Pemerintahan Megawati ini.

Bukan hanya melanggar undang-undang, ini juga menjadi bukti nyata bahwa pemerintah plinta plintut. Sikap yang tidak jelas seperti itulah yang memicu terjadinya penimbunan bahan bakar. Seharusnya pemerintah bersikap tegas : menaikkan harga BBM atau tidak. Kan bisa saja pemerintah mengatakan kepada masyarakat kenaikan BBM akan ditunda 6 bulan sembari melakukan kaji ulang (*KORAN TEMPO*, 8 Januari 2002).

Akibat kurang tegasnya sikap pemerintah dalam kebijakan harga BBM ditemukan penimbunan BBM oleh spekulan-spekulan diberbagai tempat di Indonesia. Dampak negatif lain adalah adanya kelangkaan BBM yang terjadi di berbagai daerah. Rencana pemerintah yang tidak pernah jelas mengenai kapan pastinya harga BBM akan naik membuat kacau distribusi, yang ujung-ujungnya hanya

menyengsarakan masyarakat. KOMPAS tanggal 15 Januari 2002 melaporkan ada masyarakat di suatu desa di Jambi yang lebih memilih desa itu menjadi kota mati sepanjang beberapa malam agar menghemat penggunaan minyak tanah. Keadaan seperti ini juga terjadi di berbagai tempat lainnya.

Persoalan itu ternyata tidak berhenti sampai soal penimbunan dan kelangkaan saja. Beberapa organisasi kemasyarakatan mulai turun ke jalan, jika harga BBM tetap dinaikkan. Pemerintahan Megawati mengalami dilema. Wajar saja jika pemerintah kemudian menjadi ekstra hati-hati dalam kebijakan harga BBM ini. Serba tanggung dan ragu untuk mengambil keputusan, yang dampak sosial politiknya diprediksikan cukup rawan. Walaupun banyan pihak yang sadar bahwa kenaikan harga BBM tidak mungkin ditunda lagi, sebab penundaan ini hanya membuat tambahan beban subsidi dalam APBN menjadi semakin berat. Selain itu, hasil penelitian Kadin juga menunjukkan bahwa pola kebijakan subsidi selama ini tidak efektif. Peneliti KADIN, Tulus Tambunan memberikan pernyataan berikut terkait dengan ketidakefektifan subsidi selama ini.

Subsidi energi, seperti BBM seharusnya dialokasikan kepada masyarakat miskin, tetapi kenyataannya jatuh ke tangan industri dan masyarakat mampu. Hal ini menandakan bahwa kenaikan tidak efisien dan membebani keuangan negara, biaya sosial lebih tinggi daripada keuntungan sosial dari kebijakan subsidi (KOMPAS, 15 Januari 2002).

Ketidaktegasan sikap pemerintah bukan hanya menimbulkan demonstrasi menentang kenaikan harga BBM saja. Organda Pusat mempersoalkan dana kompensasi BBM. Kekacauan terus terjadi sebagai imbas ketidaktegasan pemerintah ini. DPR pun turun tangan. Dalam rapat yang dipimpin Ketua Komisi VIII, Irwan

Prayitno dan dihadiri Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Purnomo Yusgiantoro, pemerintah didesak segera mengumumkan kenaikan harga BBM. Dan rapat itu selesai tanpa hasil Anggota Komisi VIII, Priyo Budi Santoso memberikan komentar terhadap ketakutan pemerintah untuk menaikkan harga BBM.

Kita sudah memberikan dukungan sejak lama, tapi ternyata kita punya pemimpin yang ragu. Saat ini yang diperlukan adalah pemimpin yang berani memutuskan. Kalau tidak, kita dapat mencabut dukungan menaikkan harga BBM. Pemerintah sangat ceroboh. Jauh hari pemerintah mengumumkan kenaikan harga BBM pada 1 Januari 2002, namun tidak segera diberlakukan. Bahkan terkesan mengulur-ulur waktu. Ketidakpastian itu harus dibayar mahal dengan melonjaknya harga-harga kebutuhan pokok dan kelangkaan minyak tanah maupun beras. Kondisi ini jelas mengandung resiko politik yang harus ditanggung pemerintahan saat ini. Sebab, jelas sekali pemerintah sebenarnya tidak siap dan takut menghadapi konsekuensi yang akan muncul (*MEDIA INDONESIA*, 16 Januari 2002).

Setelah mendapatkan desakan dari berbagai pihak, utamanya dari DPR dan melihat berbagai kondisi yang terjadi di tanah air, akhirnya Presiden Megawati mengumumkan kenaikan harga BBM yang mulai berlaku pada 17 Januari 2002 pukul 00.00 WIB. Kenaikan BBM ini diputuskan melalui Keppres No 9/2002 tanggal 16 Januari 2002 yang ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Selain minyak tanah untuk rumah tangga dan usaha kecil, seluruh harga BBM akan disesuaikan dengan harga pasar, dengan kenaikan rata-rata 22%. Kenaikan harga BBM adalah prasyarat untuk menekan defisit APBN 2002 hingga 2,5% terhadap PDB, berkurang dari tahun 2001 yang 3,7% (*SUARA MERDEKA*, 22 Januari 2002). Di samping menaikkan harga BBM, pemerintah mengalokasikan dana kompensasi subsidi BBM. Tahun 2002 ini, besar dana kompensasi mencapai Rp. 2,85 triliun, meningkat 30% dibandingkan dengan alokasi tahun sebelumnya yang hanya Rp. 2,2 triliun.

Pemerintah menyadari potensi *social unrest* di balik kenaikan harga BBM sebagaimana yang terjadi pada waktu-waktu sebelumnya. Akan tetapi, pengurangan subsidi tampaknya telah menjadi keniscayaan. Penyaluran dana kompensasi merupakan cara kompromis untuk melindungi dua kepentingan yakni pengurangan subsidi sekaligus tetap memberdayakan masyarakat miskin.

Rabu 16 Januari 2002, saat pemerintah mengumumkan kenaikan BBM, boleh jadi merupakan tonggak bersejarah bagi pemerintahan Indonesia. Maklum, selama 57 tahun perjalanan bangsa ini, baru sekali itulah pemerintah memberlakukan ketentuan mengaitkan harga eceran BBM dalam negeri (kecuali minyak tanah untuk masyarakat) dengan harga pasar, khususnya harga minyak di Singapura yang populer dengan istilah MOPS (*Mild Oil Platts Singapore*).

Alasan mendasar yang mendorong pemerintah menaikkan harga BBM pada tahun 2002 dengan struktur harga BBM yang baru adalah adanya kenyataan bahwa subsidi BBM selama ini telah salah sasaran (*KOMPAS*, 18 Januari). Semua itu, sebenarnya disebabkan oleh tata cara dan mekanisme penyaluran dari BBM bersubsidi, sehingga menimbulkan perbedaan harga di luar negeri dan di dalam negeri yang sangat mencolok. Konsekuensi lahirnya disparitas harga tersebut merangsang maraknya aksi penyelundupan BBM ke luar negeri yang semakin hari semakin sulit di atasi.

Tidak tepatnya sasaran dari subsidi BBM tersebut akhirnya menjadikan pemerintah mengambil kebijakan untuk menaikkan harga BBM pada tahun tersebut, yang rata-rata sebesar 22%, dengan mengaitkannya secara langsung kepada harga pasar internasional. Alasan lain, kenaikan itu dimaksudkan agar dapat memacu

diversifikasi pemanfaatan jenis lain, dan melakukan penghematan penggunaan BBM di dalam negeri.

Berbagai alasan itu, kemudian mendorong pemerintah menaikkan harga BBM pada tahun 2002 dengan struktur harga BBM (kecuali minyak tanah) yang dikaitkan langsung dengan MOPS. Konsekuensinya harga akan berfluktuasi (naik turun) sesuai dengan perkembangan harga pasar internasional yang berlaku selama satu bulan. Harga baru akan disesuaikan setiap tanggal 1 pada bulan berikutnya. Artinya, setiap bulan harga akan berubah. Namun, khusus harga minyak tanah untuk rumah tangga dan usaha kecil, pemerintah memberikan patokan harga yang tersendiri tanpa mengaitkannya dengan MOPS.

Agar masyarakat tidak menanggung beban terlalu besar jika harga pasar berfluktuasi terlalu tinggi, atau pemerintah menanggung subsidi terlalu besar jika harga pasar berfluktuasi terlalu rendah, maka pemerintah membatasi harga eceran terendah dan tertinggi. BBM jenis premium memiliki batas terendah dan tertinggi per liter Rp. 1450 hingga Rp. 1750, Minyak Tanah untuk industri batasnya Rp. 900 hingga Rp. 1650, Minyak Solar batasnya Rp. 900 hingga Rp. 1550, Minyak diesel batasnya Rp. 900 hingga Rp. 1520 per liter dan Minyak Bakar batasnya Rp. 800 hingga Rp. 1150 per liter.

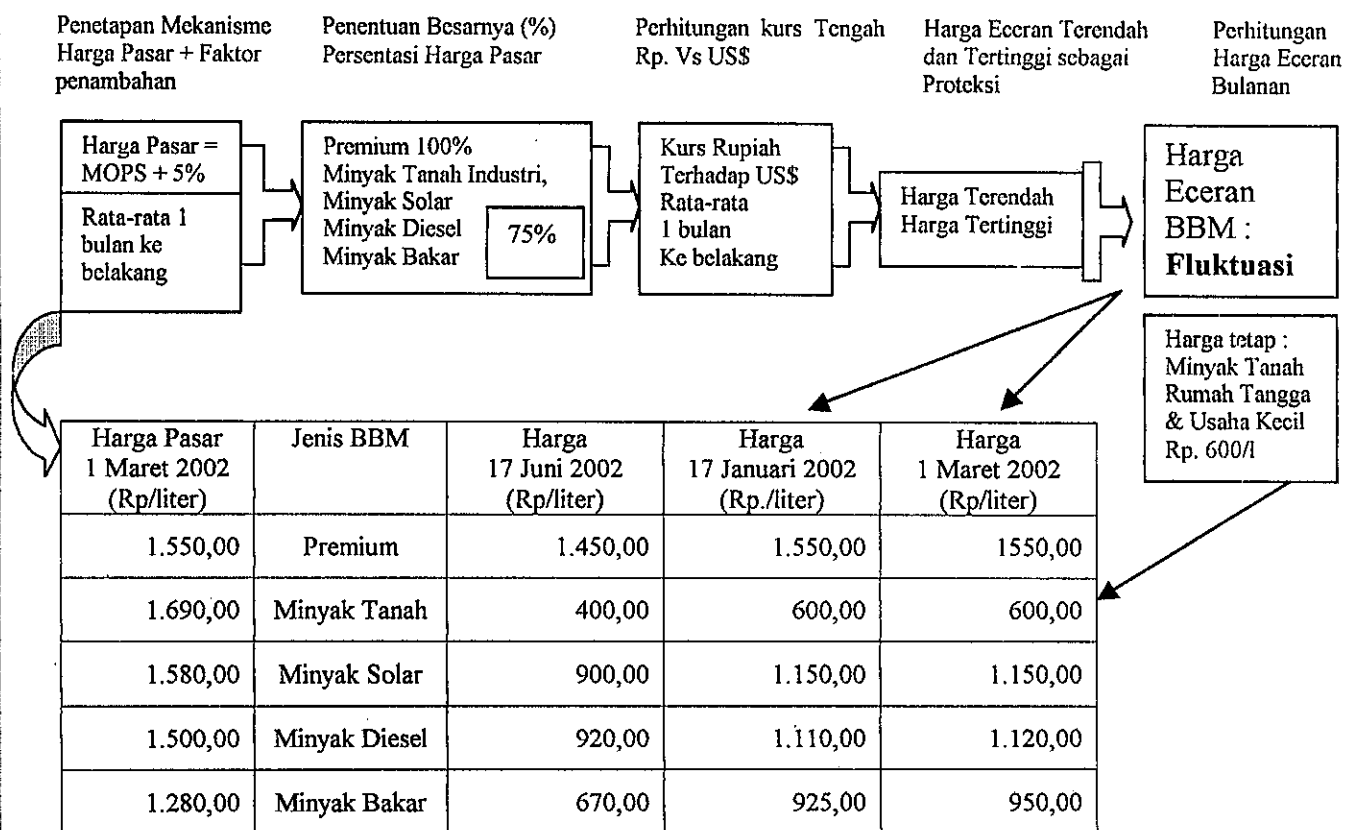
Menurut Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Purnomo Yusgiantoro, penetapan harga jual setiap jenis BBM dibatasi dengan harga jual eceran (HJE) terendah dan tertinggi. Pemerintah juga menetapkan terhitung mulai 1 Maret 2002, setiap bulannya HJE BBM akan berfluktuasi mengikuti rata-rata harga pasar.

Penetapan harga pasar dan harga eceran ini dilakukan Dirut Pertamina setiap satu bulan berlaku. Artinya, harga BBM sewaktu-waktu bisa naik atau turun, namun tetap berada dalam kisaran harga terendah dan harga tertinggi (lihat Bagan 03). Artinya di sini, jika harga minyak di pasar Singapura melebihi asumsi harga minyak mentah Indonesia yang dalam APBN 2002 ditetapkan sebesar US\$ 22 per barrel maka pemerintah akan memberlakukan batas tertinggi. Tapi jika harga minyaknya jatuh di bawah asumsi APBN, yang akan diberlakukan adalah batas terendah.

Menurut Indra Ismawan, pengamat ekonomi sekaligus pelaku usaha (*SUARA MERDEKA*, 22 Januari 2002), cara penentuan harga BBM yang dikaitkan langsung dengan harga di pasar internasional memiliki beberapa keunggulan. *Pertama*, pemerintah dapat menghitung secara pasti besar subsidi yang dikucurkan. Dengan cara menetapkan harga 75% harga pasar internasional terhadap seluruh jenis BBM, kecuali premium dan minyak tanah untuk rumah tangga, pemerintah lebih mudah mengendalikan defisit.

Kedua, harga BBM yang mengikuti mekanisme pasar akan mendorong perekonomian berjalan sesuai dengan asas efisiensi. Harga BBM yang berfluktuasi dapat berpengaruh positif terhadap rasionalitas konsumsi BBM. Apabila harga merangkak naik, masyarakat secara otomatis mengurangi konsumsi BBM. Ketiga, menyamakan harga BBM di pasar domestik dan internasional akan mengurangi kemungkinan penyelundupan. Dengan kata lain, stok dalam negeri akan lebih terjamin dan potensi *excess demand* dapat dieliminasi. Tentu saja hal ini terjadi bila tidak terjadi sedikitpun selisih harga, baik secara alamiah maupun berkat adanya subsidi.

Bagan : 03
Kebijakan Penentuan Harga Eceran BBM Mengkaitkan Dengan Harga Pasar Internasional



Harga pasar (1 Maret 2002) dan Harga Eceran BBM 17/02/01 – 17/01/02 – 1/03/02 -

Sumber : Masterpiece 005, Juni 2002

Masih menurut Indra Ismawan, selain keunggulan ada beberapa kelemahan terkait dengan struktur harga BBM yang baru. *Pertama*, rentang penyesuaian terhadap fluktuasi internasional yang mencapai rata-rata 30 hari membuka kemungkinan margin

yang lebih besar antara harga domestik dan harga di pasar internasional. Mengingat pendeknya jarak tempuh ke Singapura selaku “pasar gelap” BBM selundupan asal Indonesia, rentang waktu tersebut masih terasa riskan. Akan tetapi di sisi lain, memperpendek rentang waktu penyesuaian harga akan menimbulkan *psychological shock* pada masyarakat domestik. Sebab selama ini masyarakat telah terbiasa dengan harga BBM yang *fixed* meskipun sering mengalami kenaikan.

Kedua, dalam jangka pendek pemerintah masih memberi subsidi 25% harga pasar terhadap seluruh jenis BBM, kecuali premium dan minyak tanah untuk rumah tangga. Margin sebesar ini masih riskan terhadap penyelundupan. *Ketiga*, dalam jangka pendek metode *pricing* BBM yang berfluktuasi akan menempatkan masyarakat dalam ruang yang sangat riskan. Beberapa tahun terakhir kita merasakan besarnya *inflationary effect* dari setiap isu kenaikan harga BBM. Sinyalemen kenaikan harga BBM mampu mendorong kenaikan harga barang kebutuhan pokok. Padahal, kenaikan harga BBM pada masa depan dapat terjadi setiap bulan.

Keempat, bagi sektor industri harga BBM yang berfluktuasi akan mempersulit perencanaan bisnis, terutama pada anggaran produksi. Sudah berpuluh-puluh tahun dunia usaha menggunakan harga BBM yang *fixed*, sehingga tidak terbiasa memproyeksikan biaya dengan harga BBM yang naik turun. Akan tetapi kesulitan yang timbul hanya dalam perspektif asumsi harga tertinggi. Jelas, metode penetapan harga produk akan didasarkan pada harga tertinggi tersebut untuk menjaga *profit margin*. Kalaupun nanti dalam realisasi harga BBM ternyata turun, hal itu dianggap sebagai *windfall profit*. Kelima, ada semacam dimensi psikologis masyarakat yang

memandang fluktuasi harga BBM tidak identik dengan gerak naik dan gerak turun. Masyarakat akan mengidentikkan fluktuasi sebagai gerakan yang selalu naik ke atas. Sepanjang sejarah, masyarakat Indonesia selalu mengalami kenaikan harga BBM, belum pernah ada penurunan harga.

Adanya keputusan menaikkan harga BBM dengan menggunakan sistem harga yang baru bisa dikatakan sebagai sesuatu hal yang cukup menggembirakan, khususnya dilihat dari sisi keuangan negara. Sebab, harga salah satu jenis BBM (premium) sudah mencapai 100% harga pasar, sehingga tidak lagi harus disubsidi pemerintah. Sementara jenis BBM lain, seperti minyak diesel, minyak solar, minyak bakar dan minyak tanah untuk sektor industri dan kegiatan lain telah mencapai 75% harga pasar. Namun itu bukan berarti bahwa kebijakan penetapan harga BBM dengan sistem baru ini tidak menuai pro dan kontra.

Setelah dikeluarkannya pengumuman resmi dari pemerintah mengenai pola baru dalam kebijakan harga BBM, hampir semua media cetak menyoroti kebijakan tersebut. KOMPAS secara berturut-turut selama dua hari menurunkan artikel yang memberikan penilaian skeptis terhadap kebijakan baru ini. Begitu juga dengan harian REPUBLIKA, SUARA KARYA dan SUARA MERDEKA juga menurunkan artikel yang kurang lebih sama dengan apa yang dimuat di KOMPAS.

Di satu sisi, keputusan pemerintah yang dituangkan dalam Keputusan Presiden No 9 Tanggal 16 Januari 2002 tentang harga eceran BBM dalam negeri dinilai ideal, khususnya dalam proses pembelajaran bagi masyarakat Indonesia dalam memasuki era globalisasi. Namun di sisi lain, keputusan ini juga banyak mendapat kritikan dan

kecaman dari berbagai kalangan. Anggota DPR, Ketua MPR, pengamat perminyakan bahkan pengamat ekonomi turut mengomentari dan menyorotinya. Sementara di kalangan masyarakat awam pun terjadi kebingungan terhadap kebijakan pemerintah yang baru ini.

Bagi pengamat perminyakan, Kurtubi, keputusan pemerintah mengadopsi sistem tersebut merupakan sesuatu yang patut disesalkan (*SUARA KARYA*, 21 Januari 2002). Sebab, kebijakan MOPS tidak mendasar dan tidak bisa digunakan di negara lain. Selain itu, kondisi antara Indonesia dan Singapura sangat berbeda, di mana stok BBM yang dimiliki Singapura lebih dari cukup dibandingkan stok yang dimiliki Indonesia.

Pemerintah seharusnya bukan menetapkan harga BBM berdasarkan MOPS tapi berdasarkan Singapore Posted Prices (SPP). Sebab, meskipun harga minyak dalam sistem ini lebih mahal, jumlah BBM yang didapat bisa lebih besar, sehingga kelangsungan pasokan BBM lebih terjamin (*SUARA KARYA*, 21 Januari 2002).

Bagi kalangan anggota DPR, keputusan pemerintah menetapkan harga BBM yang dikaitkan dengan harga pasar dianggap sebagai sebuah “kecolongan” DPR atas kebijakan pemerintah. Pasalnya selama ini, dalam pembahasan kenaikan harga BBM dengan Komisi VIII DPR, pemerintah tidak pernah menjelaskan skenario tersebut. Selama pembahasan DPR hanya diberitahu besaran angka kenaikan dan kapan waktunya pemerintah mengumumkan kenaikan tersebut.

Menurut Priyo Budi Santoso, salah satu anggota Komisi VIII DPR RI, pola harga BBM yang selalu berubah-ubah dalam setiap bulannya ditentukan Dirut Pertamina membuat Dewan tidak mempunyai “tangan” bagi pemerintah untuk

menyetujui atau tidak terhadap kenaikan BBM. Karena alasan pasar internasional itu pula, pemerintah bisa secara sepihak memutuskan untuk menaikkan harga solar atau premium tanpa persetujuan Dewan.

Amien Rais selaku ketua MPR pun turut mengomentari dan memberi sorotan atas kebijakan yang diambil pemerintahan Megawati Soekarnoputri ini. Menurut Amien, kenaikan harga BBM kali ini dapat dijadikan contoh, di mana kebijakan pemerintah bukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, tetapi dipaksakan untuk tujuan tertentu (*SUARA KARYA*, 21 Januari 2002).

Sistem harga eceran BBM bulanan yang berfluktuasi namun terkendali memang baru pertama kalinya diterapkan untuk masyarakat umum kecuali untuk konsumen rumah tangga dan usaha kecil, sekaligus bersama dengan sektor industri dan usaha lain serta kegiatan berbasis internasional. Meskipun diwarnai pro dan kontra mengenai kebijakan harga dengan pola baru tersebut, namun ada hal menarik yang patut dikemukakan atas kenaikan harga BBM kali ini. Meski diwarnai protes dari sejumlah aktivis mahasiswa dan LSM, secara keseluruhan kenaikan tersebut tidak sampai menimbulkan keresahan sosial yang luas.

Menurut Lukman Hadibroto (*JAWA POS*, 18 Januari 2002), ada beberapa hal yang barangkali dapat meredakan emosi masyarakat atas kenaikan BBM ini. *Pertama*, sosialisasi dari pemerintah bahwa BBM dan juga listrik akan naik sewaktu-waktu untuk mengurangi subsidi yang selama ini menjadi salah satu beban pengeluaran pemerintah dalam APBN. *Kedua*, pemerintah menyatakan bahwa pencabutan subsidi BBM diikuti oleh pemberian dana kompensasi untuk keluarga tidak mampu.

1.4.1. Pergantian UU PERTAMINA dengan UU MIGAS

Perubahan besar terjadi dalam sektor minyak dan gas (migas) pada era Pemerintahan Megawati. Setelah sekian lama didiskusikan dan dibahas (terhitung mulai masa Pemerintahan Soeharto), akhirnya Pemerintahan Megawati mengesahkan UU No 22 Tahun 2002 tentang Migas sebagai pengganti UU No 8 Tahun 1971 atau yang lebih dikenal dengan UU Pertamina.

Dikeluarkannya UU No. 8 Tahun 1971 tentang berdirinya Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (PERTAMINA) menetapkan PERTAMINA sebagai satu-satunya BUMN yang mengusahakan bidang Migas secara nasional. Ditangan Pertamina lah potensi ekonomi Migas dikembangkan sehingga memperoleh hasil yang cukup maksimal untuk membiayai pembangunan nasional terutama selama periode Orde Baru.

Salah satu kunci keberhasilan Pertamina adalah mampu menarik puluhan kontraktor minyak asing untuk melakukan pencarian serta menghasilkan Migas terutama di lepas pantai. Peningkatan produksi Migas berarti pula ekspor Migas semakin besar, pendapatan dalam negeri dari Migas juga semakin naik. Begitu besarnya peranan sektor Migas, bahkan dana dari hasil potensi ekonomi Migas selama Orde Baru berdampak nyata terhadap perubahan dalam struktur ekonomi.

Catatan itulah yang antara lain menjadi point keberhasilan Pertamina mengelola potensi ekonomi Migas Indonesia. Namun dibalik kebesaran jasa dan namanya, terjadilah skandal KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme) ditubuh Pertamina

yang akhirnya menjadikan perusahaan ini menjadi sangat tidak efisien dan kurang profesional. Dengan kondisinya yang seperti itu, pada tahun 1999 pernah diusulkan melalui RUU Migas yang menghendaki agar Pertamina dibubarkan. RUU Migas tahun 1999 yang diajukan oleh pemerintahan Habibie melalui Menteri Pertambangan dan Energi kepada DPR RI penuh dengan muatan politis tertentu.

Tentu saja RUU ini ditolak melalui DPR RI dan berbagai media massa, karena jika Pertamina dibubarkan maka akan berakibat hilangnya sejumlah asset Pertamina, hilangnya peluang usaha Pertamina dan peluang usaha tersebut pada akhirnya hanya akan dimonopoli oleh keluarga istana, dan lenyapnya bukti-bukti KKN di Pertamina.

Meskipun sempat ditolak oleh DPR RI, pembahasan mengenai penggantian UU No. 8 Tahun 1971 terus berlangsung. Bahkan sampai DPR nya berganti dengan DPR yang baru (DPR era Reformasi).

RUU Migas secara resmi disampaikan kembali kepada DPR RI oleh Pemerintah melalui surat Presiden Republik Indonesia Nomor R-24/PU/IX/2000 tanggal 29 September 2000. Latar belakang disampaikannya kembali RUU tentang Migas, mengingat sejak diberlakukannya sistem perusahaan Migas yang monopolistik oleh Pertamina berdampak pada kemampuan nasional yang semakin menurun ditandai adanya penurunan laju produksi Migas oleh Perusahaan Negara (dalam hal ini adalah Pertamina). Padahal Migas mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah bagi pertumbuhan sektor nasional. Namun dalam perkembangannya, Migas tidak lagi menjadi sektor andalan apabila dibandingkan

dengan sumbangan non migas yang meningkat pesat setelah diadakannya deregulasi pasar.

Di samping itu, penyempurnaan peundang-undangan di sektor migas menjadi sesuatu yang mendesak, mengingat pembaharuan atau pembangunan hukum di sektor lain sudah sampai pada tahap implementasi, seperti misalnya, UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan UU NO 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Jika UU di bidang migas tidak diubah atau disempurnakan, maka dikhawatirkan dapat terjadi berbagai benturan dikarenakan secara subsansi materi terdapat perbedaan yang pada tataran implementasi tidak mungkin dilaksanakan secara bersamaan (www.iagi.or.id, 23 Oktober 2002).

Secara umum RUU Migas jauh lebih maju dibandingkan dengan UU Pertamina, antara lain (Penjelasan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Dirjen Migas Tahun 2001 dalam www.iagi.or.id) :

- lebih tegasnya penjabaran Pasal 33 ayat 2 dan ayat 3 UUD 1945, di mana migas sebagai sumber daya alam strategis takterbaharukan yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai negara dan diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan.

- Pemerintah sebagai kuasa pertambangan membentuk Badan Pelaksana yang bersifat non profit dan independen yang bertugas sebagai pengawas Kontraktor Kontrak Kerjasama dan berfungsi sebagai wasit sekaligus bukan pemain.
- Dimungkinkannya usaha kecil di samping koperasi sebagai salah satu pelaku usaha yang dapat menyelenggarakan kegiatan usaha migas.
- Adanya pengaturan mengenai ganti rugi yang lahannya dipergunakan untuk kegiatan migas serta kewajiban Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap untuk bertanggung jawab dalam pengembangan lingkungan dan masyarakat setempat (*community development*).
- Jaminan peningkatan penerimaan pemerintah dari kegiatan sektor hulu dengan ditetapkannya kewajiban Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap untuk membayar pajak dan penerimaan negara bukan pajak (bagian negara, pungutan negara dan bonus-bonus).
- Pemberlakuan ketentuan perpajakan umum yang dimaksudkan agar dapat terjamin penerimaan negara dari sektor migas serta memberikan kemudahan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam memperhitungkan nilai keekonomian dari proyek yang direncanakan.
- Jaminan penerimaan daerah dari sektor usaha migas.
- Adanya pengaturan bahwa pemerintah menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian BBM di seluruh wilayah Nusantara.

- Dibentuknya Badan Pengatur di samping Badan Pelaksana yang bertugas melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian BBM serta pengangkutan gas bumi melalui pipa.
- Penegasan keberpihakan pada potensi nasional dengan adanya ketentuan agar Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap mengutamakan pemanfaatan tenaga kerja setempat, barang, jasa serta kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri.

Jika pada RUU Migas yang pernah diajukan Pemerintahan Habibie pada tahun 1999 ada kehendak untuk membubarkan Pertamina, maka pada RUU Migas kali ini hal tersebut tidak dilakukan. RUU Migas ini secara jelas mengatur dipisahkannya fungsi pemerintah dari fungsi perusahaan serta mendorong agar Pertamina dapat tumbuh dan berkembang sebagaimana perusahaan pada umumnya.

2. Konteks Ekonomi Politik Kebijakan Harga BBM dari Masa Ke Masa

Sebagaimana tujuan awal dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran yang lebih menyeluruh mengenai konteks ekonomi politik dari satu kebijakan harga BBM yang ditempuh selama empat pemerintahan yang ada di Indonesia selama ini, maka sub bab ini akan memfokuskan pada kajian tersebut secara mendalam. Untuk keperluan penelusuran tersebut maka penelitian ini telah menetapkan *frame* dalam bentuk tabel uraian untuk memudahkan analisis.

Tabel : 15

TABEL ANALISIS KONTEKS EKONOMI POLITIK
DALAM KEBIJAKAN HARGA BBM PADA PEMERINTAHAN SOEHARTO

Indikator Ekonomi Politik	Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Soeharto
<i>Revenue</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : kebijakan subsidi harga BBM diberlakukan oleh pemerintah dikarenakan adanya penerimaan dari ekspor migas berupa Laba Bersih Minyak (LBM) (<i>KOMPAS</i>, 22 Desember 1994). Sebagaimana diketahui, pada tahun 1970 an (saat kebijakan subsidi mulai dijalankan) Indonesia sempat mengalami zaman kejayaan akibat adanya <i>oil boom</i> sehingga LBM menjadi salah satu sumber penerimaan terpenting bagi APBN (<i>SUARA KARYA</i>, 10 Januari 1997).</p>
<i>Benefit</i>	<p>Tidak ada.</p> <p>Bukti : kebijakan subsidi dan <i>fixed cost</i> yang diterapkan oleh Pemerintahan Soeharto seharusnya sudah direvisi sejak tahun 1982 saat terjadinya resesi dan tahun 1990 an saat LBM sudah tidak ada lagi. Hal ini sejalan dengan yang dikatakan oleh Direktur Utama PT Konservasi Energi Abadi (Koneba) Ir Ramses Hutapea yang</p>

	<p>mengatakan bahwa kebijakan harga BBM selama ini tidak cukup memberi manfaat bagi peningkatan sarana pengolahan, pengangkutan BBM, pemasaran serta distribusi (<i>SUARA PEMBAHARUAN</i>, 31 Juli 1995).</p> <p>Namun dalam perkembangannya, pemerintah mulai memperhitungkan manfaat ekonomi yang diperoleh. Pada tahun 1993, Menko Ekuin waktu itu, Radius Prawiro, mengatakan bahwa kenaikan BBM dilakukan oleh pemerintah berkaitan dengan penghapusan subsidi BBM dari APBN. Langkah ini ditempuh oleh pemerintah dengan tujuan agar APBN tidak mengalami defisit yang pada akhirnya hanya akan menimbulkan kesulitan di kemudian hari (<i>KOMPAS</i>, 15 April 1996).</p>
Rugi/Laba	<p>Tidak ada.</p> <p>Bukti : Pada dasarnya ada dua kelompok biaya yang bisa mempengaruhi kenaikan harga BBM yaitu, pertama, kelompok biaya penyediaan minyak yang terdiri dari minyak mentah prorata (Pertamina dan Kontraktor), minyak mentah inkind (Pertamina dan Kontraktor), minyak mentah impor dan produk minyak impor. Semua itu termasuk jumlah pembelian minyak kemudian ditambah atau dikurang dengan jumlah perubahan persediaan serta nilai surplus BBM/Non BBM. Kedua, biaya operasi yang terdiri dari</p>

	<p>biaya pengolahan, distribusi, angkutan laut, biaya umum kantor pusat, biaya bunga dan biaya penyusutan (<i>REPUBLIKA</i>, 16 Juli 1996). Kedua kelompok ini jika dijumlahkan menjadi biaya pokok BBM. Jika hasil penjualan bersih BBM lebih kecil dari jumlah biaya pokok berarti akan terjadi subsidi. Sebaliknya, jika jumlah nilai penjualan bersih BBM lebih besar dari biaya pokok BBM maka akan terjadi Laba Bersih Minyak (LBM).</p> <p>Jika dilihat dari unsur-unsur perhitungan pokok BBM, komponen biaya terbesar adalah untuk penyediaan minyak, khususnya untuk pembelian minyak mentah dan produk minyak terutama dari impor. Termasuk juga pembelian minyak mentah yang sebenarnya menjadi bagian dari para kontraktor juga harus dinilai menurut harga minyak ekspor.</p> <p>Ini berarti kunci utama kenaikan harga BBM adalah tergantung pada fluktuasi harga minyak dunia, di samping jenis minyak mentah yang diimpor. Ditambah lagi sekiranya nilai dolar AS terhadap rupiah terus naik. Akibatnya, akan semakin besarlah biaya pembelian minyak untuk BBM.</p> <p>Sebagai gambaran pada tahun anggaran 1990/1991 jumlah biaya penyediaan minyak per liter sebesar Rp. 279,92 sedangkan jumlah biaya pembelian minyak per liter Rp. 384,76 (terbesar dari</p>
--	---

	<p>pembelian minyak mentah inkind kontraktor per liter nya Rp. 216,60, minyak mentah impor per liter nya Rp. 82,98 dan biaya impor produk minyak per liter Rp. 54,85) (<i>REPUBLIKA</i>, 16 Juli 1996). Di satu pihak biaya pembelian minyak meningkat. Di lain pihak biaya operasi juga meningkat menjadi Rp. 50,36 per liter. Kenaikan itu karena kenaikan biaya distribusi dan angkutan laut. Pada tahun 1990/1991 biaya pokok BBM per liter seharga Rp. 330,28 sedangkan hasil penjualan bersih BBM per liter Rp. 236,56. Akibatnya pemerintah harus mensubsidi BBM sebesar Rp. 93,73 per liter nya.</p>
<i>Supply/demand</i>	<p>Tidak ada.</p> <p>Bukti : dengan relatif murah nya harga BBM di Indonesia selama Pemerintahan Soeharto menjadikan tingkat penggunaan BBM mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi (<i>SUARA KARYA</i>, 29 September 1997). Konsumsi BBM domestik pada tahun 1995 telah mencapai 41,68 juta kiloliter. Padahal pada tahun 1990 kebutuhan BBM domestik baru mencapai 32,18 juta kiloliter.</p> <p>Hal ini diperkuat dengan pernyataan dari Mentamben, Ida Bagus Sudjana, bahwa Indonesia merupakan negara yang sangat boros dalam penggunaan energi. Ini terlihat dari intensitas pemakaian energi Indonesia yang melebihi intensitas energi negara-negara</p>

	lain (<i>SUARA PEMBAHARUAN</i> , 21 Desember 1997). Menurut Mentamben, borosnya Indonesia dalam penggunaan energi tersebut karena banyak sekali penggunaan energi untuk hal-hal yang tidak produktif. Dan semua ini sangat mungkin terkait dengan lebih murah harga BBM di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lainnya.
<i>Legitimate Power</i>	Ada. Bukti : digunakannya kebijakan subsidi dengan penetapan satu harga oleh pemerintah (<i>SUARA KARYA</i> , 31 Juli 1997).
<i>Stabilitas</i>	Ada. Bukti : bagi Pemerintahan Soeharto, kebijakan harga BBM bukan hanya menyangkut aspek ekonomi semata, namun yang jauh lebih penting dari aspek tersebut adalah implikasi politis yang akan timbul dari kebijakan yang menyangkut harga BBM (<i>SUARA KARYA</i> , 29 September 1997). Oleh karenanya, jika pemerintah hanya mengedepankan sisi <i>cost provenue</i> dan <i>provit</i> saja, maka kebijakan yang muncul adalah kebijakan yang sangat <i>liberalistic</i> dan akan mengakibatkan dampak politis yang sangat besar. Padahal, pemerintah sangat memerlukan stabilitas politik yang aman dan terkendali untuk melangsung program Repelitanya.
<i>Power Sharing</i>	Ada.

	<p>Bukti : pemberian subsidi pada semua pemakai BBM tanpa memperhitungkan tepat sasaran atau tidaknya subsidi tersebut. Dan DPR menyetujui langkah yang diambil oleh pemerintah tersebut.</p>
Tuntutan/tekanan	<p>Tidak ada.</p> <p>Bukti : Sejak tahun 1990 Bank Dunia menyarankan kepada Pemerintah Indonesia untuk menaikkan harga BBM sebab selain harga BBM Indonesia terlalu rendah apabila dibandingkan dengan harga BBM di negara lain juga dikarenakan pemberian subsidi BBM selama ini tidak tepat sasaran serta memberikan tambahan pemasukan bagi APBN tahun berjalan (<i>MERDEKA</i>, 21 Mei 1996).</p>

Tabel : 16

TABEL ANALISIS KONTEKS EKONOMI POLITIK
DALAM KEBIJAKAN HARGA BBM PADA PEMERINTAHAN BJ. HABIBIE

Indikator Ekonomi Politik	Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan BJ. Habibie
<i>Revenue</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : dikeluarkannya Keppres No 10 Tahun 1999 tentang harga jual eceran BBM dalam negeri yang di dalamnya memuat keputusan pemerintah untuk mengakhiri penetapan oleh Pemerintah atas harga jual eceran bahan bakar minyak dalam negeri berupa avgas dan avtur untuk selanjutnya diserahkan kepada mekanisme pasar sebagai satu upaya dari pemerintah untuk meringankan beban keuangan negara yang semakin berat (<i>SIARAN PERS</i>, 26 Januari 1999).</p>
<i>Benefit</i>	<p>Tidak ada.</p> <p>Bukti : kebijakan subsidi harga BBM tetap digunakan oleh Pemerintahan Habibie terhadap semua produk BBM kecuali avgas dan avtur. Padahal, selama Pemerintahan Habibie terjadi kenaikan nilai tukar dolar AS terhadap rupiah beberapa kali, namun pemerintah tidak melakukan revisi terhadap kebijakan harga BBM</p>

	yang ada.
Rugi/Laba	<p>Tidak ada.</p> <p>Bukti : Meskipun mengalami krisis moneter yang luar biasa parah, dan rupiah sempat terpuruk pada titik yang terendah, Pemerintahan Habibie hanya mengambil langkah untuk menaikkan avgas dan avtur saja dengan pertimbangan progresivitas (<i>REPUBLIKA</i>, 27 Januari 1999).</p>
Supply/demand	<p>Ada.</p> <p>Bukti : adanya larangan ekspor dari Pemerintahan Habibie terhadap barang-barang bersubsidi, termasuk diantaranya minyak tanah bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri (<i>REPUBLIKA</i>, 31 Agustus 1998).</p>
Legitimate Power	<p>Ada.</p> <p>Bukti : program kerja seratus hari yang dibuat oleh Pemerintahan Habibie setidaknya digunakan sebagai sarana untuk mendapatkan legitimasi dari masyarakat atas pemerintahannya (<i>REPUBLIKA</i>, 31 Agustus 1998).</p>
Stabilitas	<p>Ada.</p> <p>Bukti : salah satu program kerja yang berhasil dijalankan dalam kurun waktu seratus hari pertama Pemerintahan Habibie adalah menjaga ketersediaan BBM dalam negeri. Hal ini dilakukan</p>

	dengan tujuan menjaga kondisi keamanan yang mungkin timbul apabila terjadi kelangkaan BBM (<i>REPUBLIKA</i> , 31 Agustus 1998).
<i>Power Sharing</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : pemerintahan Habibie menyadari bahwa masalah subsidi BBM bukan hanya merupakan keputusan ekonomi semata, tetapi lebih dari itu, masalah subsidi BBM adalah sebuah keputusan politik. Oleh karenanya, keputusan untuk tetap memberlakukan kebijakan subsidi harga BBM tidak dilakukan oleh pemerintah melainkan setelah melalui persetujuan DPR (<i>BUSINESS NEWS</i>, 26 Maret 1999).</p>
Tuntutan/tekanan	<p>Ada.</p> <p>Bukti : salah satu point kesepakatan yang ditanda tangani dengan IMF adalah dihapuskannya pemberian subsidi terhadap BBM. Sejak krisis ekonomi dan moneter tahun 1997, pemerintah Indoensia di bawah kepemimpinan Soeharto secara resmi telah meminta bantuan dan campur tangan IMF untuk mengatasi krisis tersebut (<i>REPUBLIKA</i>, 6 Mei 2002). Untuk itu, IMF telah membuat beberapa paket utang luar negeri yang mengharuskan pemerintah Indoensia mematuhi berbagai persyaratan di dalam <i>Letter of Intent</i> (LoI).</p>

Tabel : 17

TABEL ANALISIS KONTEKS EKONOMI POLITIK
DALAM KEBIJAKAN HARGA BBM PADA
PEMERINTAHAN ABDURRAHMAN WAHID

Indikator Ekonomi Politik	Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Abdurrahman Wahid
<i>Revenue</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : pada saat Pemerintahan Abdurrahman Wahid melakukan penundaan kenaikan harga BBM, DPR melalui Wakil Ketua Komisi Anggaran DPR, Abdullah Zaini mengingatkan jika pemerintah tidak segera menaikkan BBM pada APBN 2000 maka subsidi BBM akan membengkak jadi lebih dari Rp. 30 trilyun dan defisit anggaran juga meningkat menjadi Rp. 57 trilyun (<i>BISNIS INDONESIA</i>, 4 Februari 2000). Selain itu, DPR juga mengingatkan bahwa penerimaan negara dari LBM sudah tidak ada lagi.</p>
<i>Benefit</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : pembengkakan subsidi yang terus meningkat dan beban keuangan negara yang dirasa makin berat membuat Pemerintahan Abdurrahman Wahid harus mengalami kondisi sebagaimana yang</p>

	<p>dialami oleh Pemerintahan Soeharto pada akhir jabatannya. Faktor-faktor yang dihadapi kedua pemerintahan tersebut hampir sama, yaitu kebutuhan subsidi BBM membengkak dan di lain pihak daya beli masyarakat menurun (<i>BISNIS INDONESIA</i>, 15 Desember 1999).</p> <p>Menghadapi situasi ini, Pemerintahan Abdurrahman Wahid lebih memilih untuk mengambil kebijakan pencabutan subsidi BBM secara bertahap dengan alasan pokok pembengkakan subsidi yang makin tidak tertanggung oleh kemampuan anggaran pemerintah (<i>BISNIS INDONESIA</i>, 15 Desember 1999).</p>
Rugi/Laba	<p>Ada.</p> <p>Bukti : salah satu alasan yang dikemukakan oleh Pemerintahan Abdurrahman Wahid dalam kenaikan harga BBM adalah kenaikan harga minyak bumi di pasar internasional yang pada akhirnya menyebabkan biaya pengadaan BBM dalam negeri menjadi meningkat. Jika pemerintah tetap mempertahankan harga bersubsidi maka bukan hanya penerimaan bagi negara dari sector migas yang berkurang sebagai akibat digunakannya penerimaan tersebut untuk menutupi biaya subsidi, tetapi pemerintah pun akan mengalami kerugian yang besar sebab dana APBN kembali tersedot untuk pemberian subsidi BBM yang menurut survey tidak</p>

	tepat sasaran (<i>KONTAN</i> , 11 September 2000).
<i>Supply/demand</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : selain untuk menolong APBN, kenaikan harga BBM pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid ditempuh sebagai upaya untuk menuju tahapan ke arah pengurangan penyalahgunaan pengadaan BBM, seperti pengoplosan dan penyelundupan yang nyata-nyata mengakibatkan kerugian bagi masyarakat (<i>KONTAN</i>, 11 September 2000). Sebab selama ini sering terjadi kelangkaan BBM sebagai akibat adanya penyelundupan oleh pihak tertentu.</p> <p>Di samping alasan tersebut, dengan kenaikan harga BBM diharapkan terjadi penghematan pemakaian BBM dan mengurangi inefisiensi. Ini penting karena bila dibiarkan secara terus menerus akan mempercepat Indonesia menjadi negara pengimpor minyak (<i>BUSINESS NEWS</i>, 15 Desember 2000).</p>
<i>Legitimate Power</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : kenaikan harga BBM yang berarti juga pengurangan terhadap subsidi BBM dilakukan Pemerintahan Abdurrahman Wahid diimbangi dengan pemberian kompensasi social bagi kelompok masyarakat miskin yang terkena dampak kenaikan BBM (<i>KOMPAS</i>, 15 Juni 2001). Tindakan ini ditempuh dikarenakan maraknya demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat yang</p>

	<p>menuntut mundur Presiden Abdurrahman Wahid setelah diumumkannya kebijakan pencabutan subsidi secara bertahap.</p> <p>Upaya lain untuk tetap memperoleh legitimasi atas pemerintahannya adalah dengan melakukan penundaan bahkan pencabutan keputusan pemerintah atas kenaikan harga BBM (<i>KORAN TEMPO</i>, 15 Juni 2001).</p>
Stabilitas	<p>Ada.</p> <p>Bukti : pada saat kenaikan harga BBM per Maret 2001, meskipun pemerintah menempuh kebijakan pencabutan secara bertahap subsidi BBM, namun pemerintah menawarkan dua skenario harga BBM (<i>TEMPO</i>, 4 Maret 2001). Pertama, kenaikan langsung 20 persen. Kedua, pemerintah menetapkan dua harga khusus yang dikelompokkan menjadi harga pasar internasional dan harga bersubsidi. Harga jenis pertama dikenakan pada industri besar dan berorientasi ekspor serta pelayaran tujuan luar negeri dan tanker pengangkut BBM untuk kapal penangkap ikan. Upaya ini dilakukan oleh Pemerintahan Abdurrahman Wahid sebagai upaya meredam gejolak dari masyarakat yang sudah dapat dipastikan akan timbul menyusul pengumuman kenaikan BBM oleh pemerintah.</p> <p>Bukti lain bahwa Pemerintahan Abdurrahman Wahid sangat</p>

	<p>memperhatikan faktor stabilitas adalah penunndaan kenaikan harga BBM untuk konsumsi rakyat karena takut menimbulkan gejolak politik yang dahsyat (<i>KONTAN</i>, 9 April 2001).</p> <p>Mentamben, Purnomo Yusgiantoro, dalam wawancara dengan <i>KONTAN</i>, 9 April 2001 memberikan pernyataan sebagai berikut.</p> <p>Kita kan juga memperhatikan masalah sosial politik yang dihadapi pemerintah. Kalau minyak tanah kita naikkan sehingga harganya hampir seharga bensin, kan bisa dibayangkan akan terjadi gejolak sosial politik yang berat. Kita tidak serta merta berpikir secara ekonomis. Ada masalah sosial politik yang kita hadapi (<i>KONTAN</i>, 9 April 2001).</p>
<i>Power Sharing</i>	<p>Ada</p> <p>Bukti : dalam menetapkan besaran angka kenaikan harga BBM, pemerintah selalu melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan DPR (<i>REPUBLIKA</i>, 1 Maret 2000).</p>
Tuntutan/tekanan	<p>Ada.</p> <p>Bukti : adanya tuntutan dari IMF bagi Indonesia untuk melakukan <i>price adjustment</i> (kenaikan harga) terhadap listrik maupun BBM terhitung 1 Januari 2000 (<i>BISNIS INDONESIA</i>, 11 Desember 1999). Dalam wawancara yang dilakukan oleh Bisnis Indonesia dengan Mentamben Susilo Bambang Yudoyono pada 11 Desember 1999 menegaskan adanya kesepakatan antara Indonesia dengan IMF.</p>

Saya harus menjawab dengan memposisikan bahwa ada usulan dari Dana Moneter Internasional (IMF) agar bagaimana pembangunan sector energi dilaksanakan untuk tahun mendatang ayng harus disepakati dalam *Letter of Intent* (LoI). IMF memang menginginkan adanya kenaikan harga, baik listrik maupun BBM sebesar masing-masing 40% terhitung sejak 1 Januari 2000 (*BISNIS INDONESIA*, 11 Desember 1999).

Dalam kesempatan lain, Presiden Abdurrahman Wahid, tatkala menjawab pertanyaan salah seorang jamaah seusai sholat Jum'at di Masjid Baiturrahim, Istana Merdeka (10 Mei 2001) menyatakan

...sebenarnya bagi pemerintah menaikkan harga itu juga tidak enak, pemerintah tidak ingin menaikkan apa-apa, hanya saja, kita terikat peraturan IMF yang tidak boleh ada subsidi (*REPUBLIKA*, 6 Mei 2002).

Tabel : 18

TABEL ANALISIS KONTEKS EKONOMI POLITIK
DALAM KEBIJAKAN HARGA BBM PADA PEMERINTAHAN MEGAWATI

Indikator Ekonomi Politik	Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan Megawati
<i>Revenue</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : latar belakang keputusan untuk menaikkan harga BBM adalah karena pemerintah ingin mengajak rakyat Indonesia turut serta meringankan beban APBN (<i>KOMPAS</i>, 15 Januari 2002).</p>
<i>Benefit</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : dengan adanya kenaikan harga BBM, diharapkan pemerintah akan menghemat subsidi BBM. Dan dana hasil penghematan tersebut akan dimanfaatkan sebagai kompensasi bagi kelompok masyarakat yang berhak menerimanya, diantaranya untuk program kesehatan dan pendidikan (<i>KOMPAS</i>, 15- Januari 2002).</p>
Rugi/Laba	<p>Ada.</p> <p>Bukti : dalam siaran pers tanggal 16 Januari 2002 tentang harga jual eceran BBM dalam negeri, pemerintah memberikan pandangan umum bahwa kenaikan harga BBM dilakukan dengan</p>

	<p>pertimbangan penghematan. Dengan adanya penghematan maka setidaknya hal ini sangat membantu meringankan beban APBN.</p>
<i>Supply/demand</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : gagasan penghapusan subsidi muncul di dasari adanya kesadaran bahwa minyak bumi Indonesia jumlahnya tidaklah tak terbatas dan suatu saat nanti akan habis. Dalam kenyataannya, cadangan minyak per kapita Indonesia di bawah rata-rata dunia. Dengan jumlah cadangan 9,5 milyar barrel dan penduduk 205 juta, kekayaan minyak bumi Indonesia adalah 45 barrel per kapita sedangkan dunia dengan cadangan sebesar 1070 milyar barrel dan penduduk 5,7 milyar menunjukkan alokasi 190 barrel per kapita (KOMPAS, 23 Mei 2002).</p> <p>Realitas ini mendorong perubahan kebijakan yang semula menekankan harga yang terjangkau rakyat banyak dengan memberikan subsidi di dalamnya, menjadi harga yang mengarah pada mekanisme pasar.</p>
<i>Legitimate Power</i>	<p>Ada.</p> <p>Bukti : dalam rapat tanggal 16 Januari 2002 yang dipimpin Ketua Komisi VIII Irwan Prayitno dan dihadiri Mentamben Purnomo Yusgiantoro, pemerintah di desak segera mengumumkan kenaikan harga BBM dalam pekan ini. Rapat ini dilakukan karena adanya</p>

	<p>ketakutan dan keraguan dari pemerintah untuk menaikkan harga BBM (<i>MEDIA INDONESIA</i>, 16 Januari 2002). Sikap dari pemerintah ini terkait erat dengan ketakutan pemerintah akan dicabutnya legitimasi kekuasaannya oleh rakyat.</p>
Stabilitas	<p>Ada.</p> <p>Bukti : pemerintahan Megawati menempuh cara untuk melakukan kebijakan penghapusan subsidi secara bertahap dengan alasan apabila dilakukan secara drastis akan menimbulkan gejolak dalam masyarakat (<i>KOMPAS</i>, 23 Mei 2002).</p> <p>Untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya lonjakan kenaikan atau penurunan yang berarti dari harga pasar terhadap asumsi subsidi BBM yang telah ditetapkan sebelumnya, maka pemerintah menetapkan harga terendah (<i>floor price</i>) dan harga tertinggi (<i>ceiling price</i>). Penetapan batas harga ini dilakukan oleh pemerintah untuk menjaga stabilitas dan menghindari terjadinya <i>chaos</i> (<i>SIARAN PERS</i>, 16 Januari 2002).</p> <p>Selain upaya penetapan batas harga tertinggi dan terendah, pemerintah melakukan penyaluran dana kompensasi sebagai cara kompromis untuk melindungi dua kepentingan yakni pengurangan subsidi sekaligus tetap memberdayakan masyarakat miskin (<i>SUARA MERDEKA</i>, 22 Januari 2002).</p>

<i>Power Sharing</i>	<p>Tidak Ada.</p> <p>Bukti : keputusan pemerintah untuk harga baru BBM yang berfluktuasi mengikuti harga pasar di Singapura ternyata tidak ditetapkan melalui pembahasan di DPR. Akibatnya anggota DPR, Ketua MPR, pengamat perminyakan bahkan pengamat ekonomi mengalami kebingungan dan merasa kecolongan (<i>SUARA KARYA</i>, 21 Januari 2002). Bahkan, bagi kalangan DPR, keputusan untuk menaikkan harga BBM dengan tarif fluktuatif merupakan satu cara dari pemerintah untuk tidak lagi berhubungan dengan DPR (<i>SUARA KARYA</i>, 21 Januari 2002).</p>
Tuntutan/tekanan	<p>Ada.</p> <p>Bukti : saat Megawati menjabat sebagai presiden, Indonesia masih terikat perjanjian dengan IMF.</p>

Secara keseluruhan, hasil analisis tersebut di atas dapat dilihat dalam Tabel 19.

Tabel : 19

TABEL ANALISIS KONTEKS EKONOMI POLITIK
PENETAPAN HARGA BBM

Indikator Ekonomi Politik	Kebijakan Harga BBM Pada Pemerintahan			
	Soeharto	Habibie	Abdurrahman	Megawati
<i>Revenue</i>	Ada	Ada	Ada	Ada
<i>Benefit</i>	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
Rugi / Laba	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
<i>Supply / Demand</i>	Tidak Ada	Ada	Ada	Ada
<i>Legitimate Power</i>	Ada	Ada	Ada	Ada
Stabilitas	Ada	Ada	Ada	Ada
<i>Power Sharing</i>	Ada	Ada	Ada	Tidak Ada
Tuntutan / Tekanan	Tidak Ada	Ada	Ada	Ada

Sumber : Diolah dari hasil analisis data

3. Diskusi Teoritis Hasil Penelitian

Mengawali diskusi mengenai kaitan teoritik antara hasil penelitian yang didapatkan di lapangan dengan beberapa teori ekonomi politik yang telah diuraikan pada bab II tesis ini, pembahasan mengenai peran negara dalam pembuatan kebijakan publik menjadi sangat penting. Pembicaraan ini akan sangat terkait dengan tipologi atau gaya kebijakan yang dapat membantu kita untuk menjelaskan karakter kebijakan (yang dengan begitu juga karakter politik) sebuah negara, termasuk karakter kebijakan di Indonesia. Dengan begitu, akan sangat membantu pula penjelasan terhadap keberadaan wacana perubahan kebijakan (*policy change*) di Indonesia.

Pada masa Orde Baru, wacana perubahan kebijakan ini tidak bisa ditemui (kecuali pada sepuluh hari terakhir sebelum lengsernya Presiden Soeharto dari kursi kepresidenannya), misalnya, bisa disebabkan karena pada masa itu pola subsistem kebijakannya yang hegemonik. Meskipun demikian, pada masa akhir Pemerintahan Soeharto pernah dilakukan koreksi terhadap kebijakan harga BBM. Pada saat itu, Keppres No 69 dan Keppres No 70 yang mengatur kenaikan BBM dan tarif dasar listrik dikoreksi atau diubah, dan kenaikan harga BBM yang diberlakukan sejak 5 Mei 1998 hanya berlangsung 11 hari.

Pelajaran yang dapat dipetik dari wacana perubahan kebijakan adalah bahwa proses kebijakan itu sangatlah kompleks. Hal tersebut bisa terjadi karena pada

hakekatnya proses kebijakan adalah juga sebuah proses politik. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Ramlan Surbakti (1992) yang melihat suatu kebijakan adalah proses. Artinya, kebijakan akan terus mengalami tahapan-tahapan meskipun sudah sampai pada tahap implementasi, sebab dalam kebijakan itu sendiri ada *bargaining* di dalamnya. Oleh karenanya, tahapan-tahapan kebijakan adalah hal yang kompleks dan melibatkan konflik kepentingan di dalamnya. Sehingga segala kompleksitas yang muncul di tingkatan politik juga ditemui pada tingkatan kebijakan publik.

Kompleksitas kebijakan harga BBM dari masa ke masa dapat dijelaskan dalam kerangka teori struktur sistem kebijakan dari Mark Considine (1996). Dalam landasan teori yang telah diuraikan dalam bagian awal penelitian ini, Mark Considine membagi bangunan sistem dalam dua dimensi yaitu material dan intelektual. Di mana dimensi material mencakup ekonomi politik dari kebijakan sedangkan dimensi intelektual menyangkut budaya dari pembuatan kebijakan.

Berdasarkan pemahaman ini, maka kita dapat melihat bagaimana subsistem kebijakan yang sangat hegemonik telah diciptakan oleh Pemerintahan Soeharto selama 30 tahun lebih menjadikan tiadanya wacana perubahan kebijakan yang terjadi. Wacana perubahan kebijakan itu baru terjadi setelah mendapatkan desakan yang luar biasa dari hampir semua elemen masyarakat Indonesia dan bahkan dari lembaga keuangan internasional. Hal ini sangat berbeda dengan masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid yang tumbuh dalam situasi yang memungkinkan untuk terciptanya sebuah ruang

terbuka (*space area*) bagi berlangsungnya dialog antara dua dimensi yaitu material dan intelektual yang ada.

Adanya wacana perubahan kebijakan yang terjadi, setidaknya memperkuat pendapat teoritisi yang menyatakan bahwa proses kebijakan dan kebijakan itu sendiri bukan merupakan *rational machine*. Parsons dan Lindblom termasuk teoritisi yang mempunyai pandangan ini. Bagaimanapun, proses kebijakan yang sebenarnya merupakan proses politik itu, terlalu kompleks untuk dipandang sebagai sebuah proses yang linear. Dalam kacamata pandang politik inilah, Parsons (1997) melihat bahwa evaluasi kebijakan hanyalah merupakan bahan tambahan (*ingrediant*) dalam kancah politik sebagai penyeimbang pertarungan kepentingan yang dialektis untuk kemudian terjadi keputusan-keputusan politik tertentu.

Berdasarkan data di lapangan yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini, wacana perubahan kebijakan menjadi sesuatu hal yang sangat dominan dalam pemerintahan Abdurrahman Wahid dan menjadi hal yang kurang dominan pada ketiga pemerintahan lainnya. Wacana perubahan kebijakan menjadi hal yang sangat dominan pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid terutama disebabkan adanya tekanan yang bersifat *coercive* dari organisasi lain dan pihak lain. Hal ini sesuai dengan konsep *institutional isomorphism* dari DiMaggio dan Powell (dalam Parsons, 1997:587).

Isomorphisme itu sendiri bagi DiMaggio dan Powell ada tiga mekanisme, yaitu: *coercive*, yaitu adanya tekanan-tekanan kuat dari organisasi lain agar organisasi yang bersangkutan melakukan perubahan (tekanan ini bisa bersifat formal dan informal), *mimetic*, yaitu perubahan yang disebabkan karena organisasi yang

bersangkutan meniru (*copying*) organisasi lain yang dianggapnya menjanjikan solusi, dan *normative*, bekerjanya para profesional untuk mengubah organisasinya agar sejalan dengan trend yang ada dalam lingkungannya.

Hal yang sama, ketika kita menarik garis antara konteks ekonomi kebijakan harga BBM dari masa ke masa dengan beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan publik dari Nigro and Nigro (2000). Nigro and Nigro melihat beberapa faktor tersebut meliputi : pengaruh tekanan dari luar, pengaruh kebiasaan lama, pengaruh sifat-sifat pribadi (dalam hal ini mengacu pada nilai politis yang dipertimbangkan), pengaruh dari kelompok luar, pengaruh keadaan masa lalu, dan temuan dari hasil penelitian ini mengarahkan kita pada kebenaran pendapat Nigro and Nigro ini.

Faktor-faktor ini menjadi sesuatu yang sangat jelas ketika kita tarik suatu benang lurus dengan kompleksitas kebijakan itu sendiri. Meskipun tidak terlalu tampak menonjol pada masa Pemerintahan Soeharto, namun adanya tekanan dari pihak luar, menjadi faktor yang sangat menonjol pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Pemerintahan Megawati. Sedangkan pada masa Pemerintahan Habibie, meskipun tekanan dari pihak luar bukan merupakan satu *point* pertama namun setidaknya menjadi salah satu point penentu dari kebijakan harga BBM yang dibuat pada masa tersebut. Khusus untuk Pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Pemerintahan Megawati, tekanan dari dalam (masyarakat dan DPR) merupakan factor pendorong perubahan terpenting yang tidak bisa diabaikan.

Ini berarti, apa yang dikatakan Fadillah Putra (2001) mengenai realitas politik kebijakan publik adalah sesuatu yang benar dan dapat dilihat dalam kebijakan harga BBM. Sebab, tekanan dari pihak luar tidak hanya harus kita pahami sebagai realitas ekonomi yang menyangkut hitung-hitungan penerimaan negara, namun lebih dari itu, tekanan dari pihak luar menyangkut *bargaining position* antara negara yang bersangkutan dengan negara atau lembaga lain. Meskipun akhirnya, ketika kita bicara tekanan dari pihak dalam memang lebih mengarah pada pertimbangan-pertimbangan ekonomis.

Sebagaimana telah diuraikan dalam landasan teori, bahwa studi kebijakan adalah studi yang multidimensional. Artinya, sangatlah penting untuk melihat bagaimana suatu kebijakan itu dibuat dalam bagian sistem yang saling terkait satu sama lain. Dan keterkaitan antara satu indikator dengan indikator yang lain dapat ditemukan dalam hasil penelitian ini.

Berikutnya adalah bagaimana kajian atas pertimbangan perubahan kebijakan publik yang dipakai, yakni apakah bersandar dari perhitungan ekonomis atau perhitungan politis. Dari data yang ada, terlihat antara evaluasi ekonomis dan manuver politik keduanya banyak mewarnai tindakan kebijakan yang diambil pemerintah. Yang dimaksud evaluasi ekonomis adalah hasil-hasil perhitungan atau elaborasi ilmiah atas fenomena tertentu, sedangkan manuver politik adalah sebuah upaya perjuangan kepentingan yang dilakukan dengan menggalang kekuatan politik yang dimiliki.

Pada masa Pemerintahan Soeharto, kebijakan harga BBM lebih banyak ditetapkan dengan mengacu pada perhitungan politis. Hal ini tampak pada

ditetapkannya harga BBM yang bersubsidi tanpa memperhatikan pendapatan yang diterima negara dari LBM (Laba Bersih Minyak) dan depresi rupiah yang terjadi dari waktu ke waktu terutama sejak pertengahan 90-an. Dari perspektif APBN, jika pos pengeluaran untuk mensubsidi BBM dikurangi atau bahkan ditiadakan, merupakan penghematan trilyunan rupiah. Sebagai contoh, tahun anggaran 1995/1996 subsidi minyak tanah mencapai 1 trilyun dan solar 0,5 trilyun. Tahun anggaran berikutnya subsidi membengkak menjadi 1,4 trilyun dan solar 1,2 trilyun. Pertimbangan politis yang mengatasnamakan pembangunan dan stabilitas mempunyai tujuan lain yang lebih spesifik yaitu mempertahankan *status quo*.

Padahal dalam perjalanannya, banyak kritikan dari akademisi dan praktisi bahkan dari pejabat negara itu sendiri terhadap kebijakan subsidi harga BBM. Keadaan ini setidaknya dapat dilihat sebagai kenyataan psikologis sebagaimana yang dinyatakan Parsons. Bagi Parsons, *psychological model* mengarahkan pada situasi di mana kebijakan yang lama itu bagi pembuat kebijakan seperti *a doll, an old blanket or teddy bear* yang terus didekap, disimpan sebagai penenang hati, ini disebut *area of illusion*. Kenyataan psikologis ini seperti ini membuat pembuat kebijakan cenderung tidak mau tahu dengan informasi yang masuk tentang kegagalan-kegagalan kebijakan *teddy bear* nya itu. Hal ini sesuai dengan teori regulasi dari George J. Stigler (1996). Menurut Stigler, regulasi akan terus dilembagakan selama memberikan keuntungan maksimum yang mendukung keberlangsungan kepentingan pembuatnya.

Fakta di atas memberikan satu arahan bahwa kita dapat melihat suatu kekuasaan adalah terma yang paling menentukan dalam proses pembuatan kebijakan

publik, dengan memegang prinsip ini maka seolah-olah berbicara tentang kebijakan publik sesungguhnya hanya berbicara tentang kekuasaan, tidak lain tidak bukan. Ketika kita tuntas membedah aspek kekuasaan dalam sebuah masyarakat, maka sesungguhnya, tuntas pula penjelasan atas segala aspek dalam memahami kebijakan publik yang ada. Pendapat semacam ini wajar, sebab memang sesungguhnya kebijakan publik adalah sebuah proses politik.

Artinya, pada masa Pemerintahan Soeharto, pertimbangan politik lebih berlaku dominan dibandingkan pertimbangan ekonomi. Sebagaimana yang dinyatakan Kuncoro Djakti (1994) bahwa penyelesaian berbagai masalah pilihan di dalam kegiatan mobilisasi, alokasi dan distribusi di dalam kehidupan ekonomi tidaklah semata-mata merupakan *resultante* murni dari proses tawar menawar dengan menggunakan mekanisme pasar melainkan juga *resultante* dari *bargaining position* dalam konteks kekuasaan.

Masa Pemerintahan Habibie pun lebih banyak menggunakan pertimbangan politis dalam menetapkan kebijakan harga BBM. Habibie tidak banyak melakukan perubahan atas kebijakan harga BBM yang telah digunakan oleh pemerintahan sebelumnya. Koreksi atau pembatalan Keppres kenaikan harga BBM yang sempat dilakukan pada masa akhir Pemerintahan Soeharto tidak diotak atik oleh Habibie. Selama pemerintahannya, Habibie hanya sekali mengeluarkan Keppres tentang kenaikan avgas dan avtur. Perlu dicatat, pada masa Pemerintahan Habibie, IMF terus mendesak pemerintah untuk segera mencabut subsidi BBM.

Masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid diwarnai dengan perpaduan dua pertimbangan sekaligus. Pertimbangan ekonomis terlihat dengan dipaparkannya hitung-hitungan secara ekonomi dari pemerintah kepada masyarakat. Ketika ada pihak yang kontra terhadap kenaikan harga BBM, pemerintah pun mengeluarkan data pengeluaran rutin APBN yang digunakan untuk pembayaran subsidi BBM. Pertimbangan politis juga sempat menjadi pilihan bagi Pemerintahan Abdurrahman Wahid ketika melakukan penundaan kenaikan BBM per 1 April 2000 sampai jangka waktu yang belum ditentukan. Penundaan ini dilakukan setelah muncul desakan yang sangat kuat dari berbagai elemen masyarakat terutama PRD (Partai Rakyat Demokratik) yang menolak keras kenaikan harga BBM pada saat itu.

Masa Pemerintahan Megawati, sebagai kelanjutan dari Pemerintahan Abdurrahman Wahid lebih banyak memilih pertimbangan ekonomis dibanding pertimbangan politis. Kondisi masyarakat yang semakin paham akan beban keuangan yang harus ditanggung pemerintah akibat kebijakan subsidi BBM sangat memudahkan Pemerintahan Megawati untuk memilih kebijakan yang ekonomis. Meskipun demikian, Pemerintahan Megawati juga pernah melakukan penundaan pengumuman kenaikan harga BBM karena alasan-alasan yang bersifat politis.

Sebagaimana studi yang dilakukan oleh Donald Rotchill dan Robert Cury yang melihat kebijakan publik sebagai perpaduan antara *interest* dan *goal*, kebijakan pencabutan subsidi BBM secara bertahap yang dibarengi dengan kebijakan pengalihan subsidi BBM bagi sector yang lebih *populis*, yang ditempuh oleh Presiden Abdurrahman Wahid dan Megawati merupakan tindakan yang sangat rasional. Dengan

dasar rasionalitas inilah, maka kedua pemerintahan tersebut melakukan penyeimbangan antara dua tuntutan yang berbeda, IMF yang menginginkan pencabutan subsidi serta kondisi masyarakat yang kurang tepat untuk dilakukannya pencabutan subsidi harga BBM.

Jika pada masa Pemerintahan Soeharto dan Habibie pertimbangan politik lebih dominan daripada pertimbangan ekonomi, maka pada Pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Megawati berlaku sebaliknya.

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan temuan data di lapangan dan setelah dilakukan analisis atas data tersebut, maka secara umum dapat dikatakan bahwa analisis kebijakan publik (sekalipun kebijakan tersebut adalah kebijakan yang mengarah pada aspek ekonomis) tidak dapat dilepaskan dari aspek-aspek politik yang melingkupinya. Artinya, bahwa metode kuantitatif dalam pembuatan kebijakan publik akan selalu memerlukan penjelasan-penjelasan politik mengapa suatu kebijakan itu dipilih.

Secara khusus, sebagai jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang telah diajukan dalam penelitian ini sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah:

1. Pada masa Pemerintahan Soeharto, konteks ekonomi politik pengambilan keputusan dalam penetapan harga BBM cenderung bersifat linier. Artinya, arah kebijakan harga BBM hampir tidak pernah mengalami perubahan yang menyolok dari waktu ke waktu. Otoritas Presiden Soeharto yang sangat dominan pada saat itu menjadikan kebijakan harga BBM lebih merupakan 'ranah' bagi pemerintah dengan melibatkan sedikit sekali peran dari DPR. Kebijakan pemerintah untuk lebih mengedepankan pembangunan ekonomi daripada pembangunan politik dengan mengutamakan stabilitas yang mapan menjadikan pemerintah senantiasa mengambil kebijakan yang 'relatif aman' dengan menciptakan kebijakan pro masyarakat sekaligus menguntungkan

“krono-kroni”nya. Konteks ekonomi politik kebijakan harga BBM pada masa pemerintahan ini tidak bisa dilepaskan dari keadaan tersebut. Aspek politik lebih dominan digunakan sebagai pertimbangan utama bagi Pemerintahan Soeharto dalam menetapkan kebijakan harga BBM. *Legitimate power*, stabilitas dan *power sharing* merupakan hal yang lebih dipertimbangkan daripada nilai-nilai kemanfaatan secara ekonomis (*benefit*) dan perhitungan rugi laba secara ekonomi. Meskipun dalam kenyataannya pemerintah tetap mempertimbangkan pemasukan dari LBM (Laba Bersih Minyak) sebagai pertimbangan awal ditetapkannya kebijakan harga bersubsidi, namun dalam perjalanannya pertimbangan politis lebih banyak digunakan pada masa pemerintahan ini.

2. Naiknya Habibie sebagai presiden diwarnai dengan suasana yang sangat tidak menguntungkan dalam segala hal, mulai dari instabilitas politik, krisis kepercayaan bahkan krisis ekonomi yang sangat parah. Dengan kondisi yang seperti ini, dalam kebijakan harga BBM, Pemerintahan Habibie lebih banyak tidak mengambil tindakan penting selama masa pemerintahannya. Meskipun demikian, satu hal yang perlu dicatat adalah munculnya wacana perubahan UU No 8 Tahun 1971 tentang PERTAMINA sangat berhembus kencang pada saat itu. Secara umum dapat dikatakan bahwa konteks ekonomi politik kebijakan harga BBM pada Pemerintahan Habibie, sebagaimana pemerintahan sebelumnya, lebih banyak menggunakan pertimbangan politik daripada mengedepankan realitas ekonomi di dalamnya. Meskipun pada saat

itu Pemerintahan Habibie selalu mendapatkan tekanan yang keras dari IMF untuk melakukan reformasi kebijakan penetapan harga BBM. Tidak adanya perubahan menyolok dalam kebijakan harga BBM selama Pemerintahan Habibie setidaknya bisa digunakan sebagai bukti atas pendapat di atas.

3. Kebijakan harga BBM pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid diwarnai banyak perubahan yang berarti dibanding dua pemerintahan sebelumnya. Dengan kondisi yang hampir sama saat Presiden Habibie memerintah, Pemerintahan Abdurrahman Wahid membuat beberapa perubahan yang berarti. Termasuk diantaranya adalah melakukan revisi atas kebijakan yang sudah ditetapkan bahkan sudah diberlakukan serta melibatkan DPR secara penuh dalam tiap penetapan kebijakan harga BBM. Pada masa ini, realitas ekonomi di satu sisi dan kelayakan politik di sisi lain sama-sama menjadi faktor dominan bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan harga BBM. Artinya, terkadang pemerintah menaikkan harga BBM dengan pertimbangan hitung-hitungan secara ekonomis namun tiba-tiba pemerintah melakukan revisi atas kebijakan tersebut setelah adanya ekses politik yang timbul akibat kebijakan tersebut. Hal penting yang perlu dicatat pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid adalah mulai diberlakukannya penghapusan subsidi harga BBM secara bertahap sesuai dengan PROPENAS (Program Pembangunan Nasional).
4. Hampir sama dengan Pemerintahan Abdurrahman Wahid, Pemerintahan Megawati pun berupaya menetapkan kebijakan harga BBM dengan

memperhitungkan realitas ekonomi di satu sisi dan kelayakan politik di sisi lain. Perubahan terpenting pada masa pemerintahan ini adalah ditetapkan kebijakan harga BBM dengan sistem baru yaitu mengikuti harga pasar yang didasarkan pada harga MOPS dan digantikannya UU No 8 Tahun 1971 tentang PERTAMINA dengan UU No 22 Tahun 2001 tentang MIGAS.

Dari simpulan tersebut di atas, kita dapat melihat bahwa ada perubahan yang sangat penting dalam kebijakan harga BBM di Indonesia, terutama menyangkut subsidi harga di dalamnya. Pengalihan subsidi BBM ke bidang lain yang lebih 'populis' setidaknya menjadi awal yang baik bagi Indonesia. Meskipun pada awalnya sempat mendapatkan perlawanan yang sangat berarti dari masyarakat, namun dengan adanya sosialisasi dan transparansi dari pemerintah akhirnya masyarakat bisa menerima kenaikan harga BBM.

Dengan melihat segala fakta yang ada, untuk kedepannya, siapapun yang menjadi pemegang kekuasaan di Indonesia harus lebih transparan lagi. Sebab, pada dasarnya masyarakat Indonesia bisa menerima segala perubahan bagi mereka selama pemerintah melakukannya dengan mengadakan sosialisasi terlebih dahulu dan mengedepankan transparansi.

Akan lebih baik lagi, seandainya negara (dalam hal ini adalah pemerintah), senantiasa memberikan ruang terbuka untuk menampung aspirasi masyarakat (*public sphere*) sebab masyarakatlah yang lebih tahu kebutuhan mereka. Inilah yang menjadi inti dari kehidupan reformasi yang sesungguhnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir, Ariono, "Peran Energi Migas bagi kepentingan Masyarakat dan Industri", Analisis CSIS, Th XXVIII, No 3, CSIS, 1999 : 199-309.
- Arifin, Bustanul dan Rachbini, Didik, 2001, *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama, Grasindo, Jakarta.
- Booth, Anne, 1994, *Ledakan Harga Minyak (Kebijakan dan Kinerja Ekonomi Indonesia Dalam Era Orde Baru)*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Budiman, Arief, 2000, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Cetakan Keempat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Chaniago, Andrinof, 2001, *Gagalnya Pembangunan, Kajian Ekonomi Politik Terhadap Akar Krisis Indonesia*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta.
- Considine, Mark, 1996, *Public Policy A Critical Approach*, Reprinted Edition, University Of Melbourne, MacMillan Education Australia PTY LTD, Australia.
- Djiwandono, Soedradjat, 2001, *Bergulat Dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Dye, R, Thomas, 1978, *Understanding Public Policy*, Third Edition, Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs, N.J.
- Faisal, Sanapiah, 1990, Penelitian kualitatif, *Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Cetakan Pertama, Y A 3, Malang.
- Haryadi, "Ekonomi Politik Pembangunan : Sebuah Ragangan Teoritik", Jurnal Ilmu Politik Nomor 8, 1994 : 13-29.
- Hidayat, Dedy, Gozali Effendi, Harsono, Suwardi, Ishadi SK, 2000, *Pers dalam "Revolusi Mei" Runtuhnya Sebuah Hegemoni*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- Hidayat, Zaenal, 2002, *Metode Penelitian Untuk Penelitian Kualitatif*, Diklat Kuliah Metode Penelitian Administrasi, MAP UNDIP, Semarang.
- Hill, Michael, 1007, *The Policy Process in the Modern State*, Third Edition, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, England.
- Hirscham, O, Albert, 1981, *Essaya in Trespassing : Economics To Politics And Beyond*, Cambridge Univercity Press, New York.
- Howlett, Michael and Ramesh, M, 1995, *Studying Public Policy*, Oxford Univercity Press, Canada.
- Hunter, Alex, 1974, *Industri Perminyakan Indonesia*, Badan Indonesia Raya, Jakarta.
- Husken, Frans, Mario Rutte, Jean – Paul Dirske, 1997, *Pembangunan dan Kesejahteraan Indonesia Di Bawah Orde Baru*, Gramedia dan Perwakilan Koninklijk Voor Taar, - Land – en Volkuehnunde, Jakarta.
- Islamy, Irfan, 2001, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Ismawan, Indra, 1998, *Catatan Kritis Dimensi Krisis Ekonomi Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- Jakti, Kuncoro, Dorodjatun, “Pendekatan Politik-Ekonomi (*Political Economy*) : Jembatan Di Antara Ilmu Ekonomi Dan Ilmu Politik”, Jurnal Ilmu Politik Nomor 8, 1994 : 3-12.
- Karma, Mara (trans) Anderson G Barlett III, Robert Juan Barton, Joe Calvin Barlett, George Anderson Fowler, JR, Charles Francis Hays, 1986, *PERTAMINA Perusahaan Minyak Nasional*, Inti Idayu Press, Jakarta.
- King, Y, dwightt, 1996, “*Penelitian Empiris Dan Pendekatan-Pendekatan Ekonomi Politik : Kawan Atau Lawan*”, Diktat Kuliah Ekonomi Politik, Universitas Airlangga, Surabaya.

- Kramadibrata, Soheba (trans), Giddens, Anthoni, 1985, *Kapitalisme Dan Teori Sosial Modern, Suatu Analisis Karya Tulis Marx, Durkheim dan Max Weber*, Cetakan Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Mas' oed, Mohtar dan MacAnderws, Colin, 1991, *Perbandingan Sistem Politik*, Cetakan Kesebelas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Mustopadidjaja, 2000, *Manajemen Proses Kebijakan*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Nasution, S, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Cetakan Pertama, Tarsito, Bandung.
- Putnam, Robert, 1976, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs Prentice Hall Inc, New York.
- Putra, Fadillah, 2001, *Paradigma Kritis Dalam Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Rachbini, J, Didik, 1996, *Ekonomi Politik : Paradigma, Teori Dan Perspektif Baru*, Cetakan Pertama, CIDES, Jakarta.
- Reksohadiprojo, Sukanto, 1986, *Industri Minyak dan Gas Bumi di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ripley, B, Randall, 1985, *Policy Analysis in Political Science*, Nelson Hall Publisher, Chicago.
- Sagir, Suharsono, 1982, *Peranan Minyak Dalam Pembangunan*, Cetakan Pertama, Yayasan Idayu, Jakarta.
- Sahrir, 1992, *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia 1968 – 1992*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- , 1999, *Krisis Ekonomi Menuju Reformasi Total*, Yayasan Obor Indonesia, Yayasan Padi dan Kapas, Jakarta.

- Santoso, Amir dan Sihbudi, Riza (ed), 1993, *Politik dan Kebijakan Pembangunan*, Dian Lestari Grafika, Jakarta.
- Soesilo, 1998, *Monopoli Bisnis Keluarga Cendana*, PERMATA – AD, Depok.
- Staniland, Martin, 1985, *What Is Political Economy? A Study Of Social Theory And Underdevelopment*, Yale University Press, New York.
- Stigel, George, J, 1988, *Studies In Political Economy*, The University Of Chicago Press, Chicago.
- Sudarsono, Yuwono, "Pendekatan Ekonomi Politik", PRISMA, No 1, 1982.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik, Cetakan Pertama*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Tambunan, Tulus, *Indonesia dan Oil Boom*, PRISMA 9 Tahun 1989, hal 48 – 64.
- Thalib, Dahlan, *Industri Minyak Bumi di Indonesia*, PRISMA No 6, Oktober 1972, hal 32 – 40.
- Uphoff, T, Norman and Ilchman, Warren, 1972, *The Political Economy of Development, Theoretical and Empirical Contributions*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles.
- Wahab, Abdul, Solichin, 1991, *Analisis Kebijaksanaan : dari Formulasi ke Implementasi kebijaksanaan Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta.
- Widiatmono, Riasto, 2001, *Kumpulan Dokumen Negosiasi IMF – Indonesia Dalam Mengatasi Krisis Ekonomi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wie, Kian, Thee, 1996, *Industrialisasi di Indonesia : Beberapa Kajian, Cetakan Kedua*, LP3ES, Jakarta.

Yusgiantoro, Purnomo, BS Wahyuputro, 1999, *Penghapusan Bertahap Subsidi BBM Menuju Harga Pasar*, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Energi Nasional ke 17, PERTAMINA – KNI – WEC Press, Jakarta.

MAJALAH DAN SURAT KABAR

Masterpiece, 005 / Th. III – Juni 2002

PRISMA, 4 Mei 1976

TEMPO, 27 Mei 2001

GATRA, No 39 Th VII, 18 Agustus 2001

KOMPAS, 2 Januari 2002

-----, 15 Januari 2002

-----, 18 Januari 2002

-----, 21 Januari 2002

-----, 6 Mei 2002

-----, 23 Mei 2002

MEDIA INDONESIA, 9 Januari 2002

-----, 16 Januari 2002

REPUBLIKA, 28 Januari 2002

-----, 6 Mei 2002

SUARA KARYA, 21 Januari 2002

-----, 11 Mei 2002

-----, 23 Mei 2002

SUARA MERDEKA, 22 Januari 2002

SUARA PEMBAHARUAN, 1 April 2002

INTERNET

<http://articles.perspektif.net>

<http://www.forum.co.id>

<http://www.info-ri.com>

<http://www.pertamina.com>